

**REPÚBLICA DE COLOMBIA
MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL**

**INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ICFES**

**ELEMENTOS DE POLÍTICA
PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA
–Memorias de gestión y prospectiva–**

COMPILADORES

MARÍA PATRICIA ASMAR AMADOR
MARIO DÍAZ VILLA
MARÍA TERESA REYES ZAMBRANO

Presidente de la República
ANDRÉS PASTRANA ARANGO

Vicepresidente de la República
GUSTAVO BELL LEMUS

MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL

Ministro de Educación
FRANCISCO JOSÉ LLOREDA MERA

Director de Educación Superior del Ministerio de Educación Nacional
JESÚS MARÍA ÁLVAREZ

**INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO
DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR**



Directora General
MARÍA PATRICIA ASMAR AMADOR

Secretaria General
CARLINA MALDONADO DE LOZANO

Subdirectora de Aseguramiento de la Calidad
MAGDALENA MANTILLA CORTÉS

Subdirectora de Monitoreo y Vigilancia
LILIA EUGENIA ORTIZ GARCÍA

**Subdirectora de Fomento y Desarrollo
de la Educación Superior**
MARÍA JESÚS RESTREPO ALZATE

Oficina Asesora de Planeación
CARLOS MARIO LOPERA

Oficina Asesora Jurídica
TANIA M. LÓPEZ LLAMAS

Oficina de Control Interno
LUZ ÁNGELA VELAZCO ALARCÓN

INSTITUTO COLOMBIANO PARA EL FOMENTO DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR
ICFES

COPYRIGHT: ICFES 2002

ISBN: Pendiente

ELEMENTOS DE POLÍTICA PARA LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA
-Memorias de gestión y prospectiva-

1ª edición: 2002

Diagramación y corrección:
ARFO Editores e Impresores Ltda.

Impresión y terminados:
SECRETARÍA GENERAL - PROCESOS EDITORIALES.
Transversal 42B N° 19-77 ICFES: Calle 17 N° 3-40 A.A. 6319
Teléfonos: 2696528/09/83 ICFES: 3410424 - 2819011
Fax: 2688762 ICFES: 2836778
Bogotá, D. C. Colombia

Nuestro reconocimiento

Al señor Ministro de Educacion Nacional, Dr. Francisco José Lloreda Mera

A la Dra. Patricia Martínez Barrios, Directora General del Icfes
(noviembre 1998 - abril 2002)

CONTENIDO

	Pág.
Presentación	9
1. Estrategias de inspección y vigilancia	
• Estándares mínimos de calidad <i>Mario Díaz Villa</i>	13
• Hacia un sistema nacional de información de la educación superior <i>Hernán Jaramilo Salazar, Dario Vélez Botero y José Manuel Restrepo Abondano ...</i>	33
• Plan estratégico de inspección y vigilancia: “Inspección total”. Visitas a las instituciones de educación superior <i>Leonor Cala de Rojas</i>	59
2. Exámenes de Estado	
• Nuevo examen de estado para ingreso a la educación superior: Logros y perspectivas <i>Myriam González Buitrago y Claudia I. Saéñz Blanco</i>	79
• Los exámenes de estado de calidad de la educación superior – ECES <i>Magdalena Mantilla Cortés</i>	97
3. Acciones de fomento	
• La formación del recurso humano para la educación superior: Legado de una administración <i>Martha Vargas de Avella, Elba de Dueri y Óscar Ibarra</i>	123

• La Hemeroteca Nacional Universitaria “Carlos Lleras Restrepo” en el contexto académico colombiano <i>Javier Alonso Saldarriaga</i>	153
4. Universidades públicas	
• Políticas de estado e indicadores de gestión en la universidad pública <i>Alberto Garzón Gaitán</i>	169
• La universidad pública: Viabilidad y sostenibilidad <i>Ricardo Romero Urrego</i>	191
Prospectiva	
Retos y perspectivas de la educación superior colombiana: Propuestas para una nueva gestión <i>María Patricia Asmar Amador</i>	217

PRESENTACIÓN

La Movilización Social por la Educación Superior liderada por el gobierno que finaliza, constituyó un espacio propicio para consultar a los diferentes actores del sector (instituciones, padres de familia, profesores, estudiantes, asociaciones académicas y profesionales) sobre las necesidades reales de este nivel educativo y sobre las posibles acciones que podrían emprenderse para su mejoramiento en el cuatrenio que entonces comenzaba.

Con un estilo de trabajo caracterizado por la consulta abierta y la amplia participación, el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES iniciaron, a partir de los resultados y propuestas de la Movilización, una serie de proyectos dirigidos al fomento de la calidad, al establecimiento de reglas y mecanismos para el ejercicio de la inspección y vigilancia, al diseño de instrumentos de evaluación, muchos de los cuales constituyen hoy, dados los niveles de desarrollo alcanzados, políticas de Estado en materia de educación superior.

Lo más importante de estos procesos, no han sido, sin embargo, los productos concretos que han resultado de los diferentes trabajos, los cuales se caracterizan por su sólida fundamentación académica y su precisión técnica, sino la generación en el sector de procesos de reflexión y de cambio en torno a la calidad de la educación superior, al ejercicio responsable de la autonomía universitaria y a la necesidad de ofrecer una educación superior pertinente y responsable.

Ha sido clave en todos estos procesos la interacción permanente entre grupos de académicos encargados de los distintos proyectos, funcionarios del Ministerio y del ICFES y representantes de asociaciones académicas e instituciones de educación superior: estos tres tipos de agentes han participado activamente con el único propósito de avanzar en la construcción de políticas concertadas, que respondan a las necesidades del país y que permitan proyectar su

desarrollo armónico en el contexto nacional e internacional a corto, mediano y largo plazo.

Los aprendizajes derivados de esta forma de trabajar han sido abundantes, pues han permitido comprender que los procesos de cambio sólo son posibles a través de espacios de consulta y de participación, que el diseño de políticas públicas es más asertivo y legítimo si parte de procesos de construcción colectiva, y que los esquemas participativos debidamente implementados constituyen un excelente medio para la generación de confianza como valor público capital.

El presente libro busca presentar de manera sintética los resultados de un cuatrienio que inició con la Movilización Social por la Educación Superior y que finaliza con una serie de propuestas de política y el diseño de instrumentos inspirados en sus recomendaciones. El documento recoge desarrollos en diversos campos: inspección y vigilancia, evaluación de la calidad, acciones de fomento, sostenibilidad de la universidad pública, y finaliza con una propuesta de retos y perspectivas para la educación superior en Colombia, que plantea una posible agenda de trabajo para el nuevo gobierno, a partir del reconocimiento de las principales demandas del sistema en el momento actual.

Los artículos fueron redactados por académicos responsables de los diferentes proyectos, algunos de ellos funcionarios del ICFES. En ellos se presentan sucintamente sus antecedentes, justificación, referentes teóricos, participación de la comunidad académica, desarrollos principales, resultados y productos, y los alcances y perspectivas futuras de cada uno de ellos.

Esperamos que este documento logre transmitir el espíritu que animó estos cuatro años de trabajo y constituya un aporte útil para que el país continúe avanzando en la construcción de un proyecto colectivo de educación superior. La invitación es a que cada uno desde su ámbito ejerza un liderazgo comprometido con la construcción de una nación soberana, propósito en el que la educación superior juega un papel cada vez más protagónico.

MARIA PATRICIA ASMAR AMADOR
Directora General

1

**ESTRATEGIAS DE INSPECCIÓN
Y VIGILANCIA**

ESTÁNDARES MÍNIMOS DE CALIDAD¹

Mario Díaz Villa

Introducción

En este capítulo describiremos y analizaremos el proyecto “Estándares mínimos de calidad”, el cual ha tenido una gran relevancia e impacto en la educación superior. Si bien los estándares de calidad, que tienen su base legal en la Ley 30 de 1992, responden a, y expresan, la tarea del Estado colombiano de velar por la calidad, pueden entenderse como una herramienta académica fundamental para redimensionar las instituciones de educación superior, y posibilitar en ellas desarrollos cualitativos en sus formas de organización académica, gestión intra e inter-institucional, producción y desarrollo del conocimiento, y prácticas de formación.

En un sentido amplio, podríamos decir que el proyecto “Estándares mínimos de calidad” jugó un papel muy importante como medio de articulación entre los intereses académicos de las instituciones de educación superior y la necesidades de renovar sus estructuras con nuevas expresiones curriculares relevantes para el desarrollo de una formación académica y profesional más abierta, flexible, integrada e integral. Dicho proyecto también significó la posibilidad de involucrar a todas las instituciones de educación superior en el compromiso básico de responder a la población colombiana con propuestas formativas de

¹ El proyecto “Estándares mínimos de calidad” ha sido liderado en el ICFES por Patricia Asmar Amador y María Teresa Reyes Zambrano; han participado activamente en este proceso un equipo integrado por las siguientes personas: Sara Victoria Alvarado, Mario Díaz Villa, Ana Cristina Miranda, Esperanza Paredes Hernández, María Dolores Piñeros, Pedro Polo Verano. También se vincularon los profesores Carlos Augusto Hernández y Víctor Manuel Gómez.

calidad, relevancia y pertinencia. Para ello fue necesario generar escenarios de acción y de concertación académica básicos para el logro de acuerdos y compromisos alrededor de las diferentes propuestas de estándares para la creación y funcionamiento de programas.

En este capítulo nos proponemos:

- Describir brevemente los antecedentes del proyecto.
- Presentar de manera analítica los referentes teóricos básicos que fundamentan el modelo de estándares mínimos de calidad.
- Estimular la reflexión alrededor de las implicaciones que tienen los estándares mínimos de calidad para las instituciones de educación superior en el país, y
- Elaborar un breve balance de los diferentes desarrollos que han surgido del proyecto.

El desarrollo de los estándares mínimos de calidad debiera entenderse como una oportunidad prospectiva para la incorporación, en las instituciones de educación superior colombianas, de la cultura de la flexibilidad. Ello implica, como se ha planteado en el libro *Flexibilidad y educación superior en Colombia*, un desafío para que las instituciones de educación superior superen sus resistencias y obstáculos al cambio² y contribuyan con sus nuevas prácticas a mejorar la calidad de la formación de los futuros profesionales.

Los puntos de vista que en este capítulo se exponen son un marco de referencia general para la comprensión de los estándares, de su modelo, de su alcance, de su formulación y de los procedimientos que ellos conllevan. En las instituciones descansa la responsabilidad de realizar los propósitos de los requisitos y de hacer de ellos una guía para el mejoramiento de la calidad de la formación en educación superior.

² Referencias a este aspecto pueden encontrarse en Díaz Mario (1998) *La formación académica y la práctica pedagógica*. Bogotá: ICFES. Especialmente el capítulo VII.

Antecedentes de los estándares mínimos de calidad

Si bien la Ley 30 de 1992 planteó que entre los objetivos de la educación superior está el de prestar a la comunidad un servicio de calidad con referencia a insumos, medios, procesos, resultados y todas las dimensiones cualitativas y cuantitativas propias de las instituciones de educación superior, no fue posible establecer procedimientos inmediatos de orden reglamentario que permitieran dar expresión a este imperativo legal. Una de las consecuencias de la Ley 30 fue el incremento desproporcionado de los programas de formación universitaria y lo que podría considerarse como el desfase entre la ampliación de la cobertura – vía crecimiento y diversificación de instituciones y programas– y el deterioro de la calidad. Asociada a la rápida expansión del número de instituciones y estudiantes, la creciente segmentación de las profesiones y la legitimación, a través de nuevos programas de formación, de las más variadas ocupaciones y demandas, comenzó a erosionar el dominio de las profesiones tradicionales y, en cierta manera, a distorsionar su sentido.

Esta situación se convirtió en fuente de preocupación de la mayoría de las asociaciones de profesionales, de las comunidades académicas de diferentes áreas de conocimiento, de las mismas instituciones de educación superior y, también, del Estado.

En respuesta a estas preocupaciones, al mandato legal y sobre todo a la necesidad de contribuir a la definición de una política de calidad en la educación superior, surgió el proyecto “Estándares mínimos para la creación y funcionamiento de programas en la educación superior”, pensado en la Subdirección de Fomento y Desarrollo de la Educación Superior del ICFES y realizado bajo su coordinación³. La finalidad general del proyecto fue contribuir a mejorar la calidad de la educación superior colombiana, proponiéndole a las instituciones de educación superior del país unos principios, criterios, condiciones y estándares mínimos para la creación y funcionamiento de programas⁴. Para su desarrollo

³ El proyecto, denominado inicialmente como “Requisitos mínimos para la creación y funcionamiento de programas de pregrado”, se enmarca en la Ley 30 de 1992. Esta Ley reitera el precepto constitucional que le otorga al Estado la función de ejercer la suprema inspección y vigilancia (Ley 30, título 1, capítulo 1, artículo 3). Dicha función fue reglamentada mediante una serie de decretos, en los cuales se asignaron al ICFES funciones específicas en materia de inspección y vigilancia.

⁴ A lo largo de su desarrollo, el proyecto permitió elaborar, con el concurso de la comunidad académica de la educación superior, estándares para las áreas de ciencias económicas, administrativas y contables, ciencias

se contó con la participación activa de las distintas asociaciones de facultades y profesionales y con el aporte de gran parte de las instituciones de educación superior del país.

En este complejo proceso pueden observarse varias etapas⁵ que se refieren a la conceptualización del modelo de estándares, la definición de éstos en diferentes decretos, su socialización en las instituciones de educación superior, la conceptualización sobre la flexibilidad en la educación superior, las disciplinas, la educación técnica y tecnológica, la educación virtual, diagnósticos del estado de los programas de pregrado por áreas de conocimiento, así como de las especializaciones profesionales y de las especialidades médicas. A esto hay que agregar la presentación de las bases conceptuales de la formación en los programas de pregrado y en especializaciones y especialidades, así como las diferentes acciones de socialización de los estándares en los talleres realizados en cada uno de los Comites Regionales de Educación Superior del país, CRES⁶.

De manera muy breve hacemos mención de los antecedentes legales más relevantes de los estándares mínimos de calidad. Entre ellos se encuentran el Artículo 20 de la Constitución Política de Colombia, que consagra las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra, y el Artículo 67, que define la

de la salud, ciencias sociales y humanas, ingeniería y arquitectura, ciencias básicas, ciencias agropecuarias. También se realizaron estudios para la formulación de estándares de los programas de especialización. Otras acciones relevantes serán consideradas a lo largo de este texto.

⁵ Es importante considerar y dar crédito a los actores de lo que podemos denominar la etapa previa al desarrollo del proyecto, de carácter propiamente operativo, desarrollada entre 1993 y 1998. Esta etapa contempla la tarea iniciada por el ICFES en 1993, con el fin de definir los requisitos para la creación y funcionamiento de programas, con la participación de las diferentes asociaciones profesionales y disciplinarias. En desarrollo de esta labor se contó con el apoyo de asociaciones de las áreas de Ingeniería, Salud, Administración, Contaduría, Bellas Artes, Derecho, Educación, Ciencias Agropecuarias, Ciencias Sociales, Veterinaria y Arquitectura, entre otras. Como resultado de este trabajo se produjeron diversos documentos por parte de las distintas asociaciones participantes apoyadas por el ICFES, algunos de los cuales fueron insumos importantes para la definición de los estándares mínimos. La mayoría de estos documentos se refieren a la modernización curricular de los programas de pregrado profesional en Colombia.

⁶ En todas las etapas se contó con la participación de la mayoría de las asociaciones de facultades y programas académicos del país, entre otras: ACOFI, ASCOFAME, ACOFAEN, ACFO, ASCOFAPSI, ASCOFAFI, ASOFON, APROBAC, ACOFANUN, AFACOM, TRABAJO SOCIAL, ASFACOP, ASCOLFA, ECONOMIA, ACFA, OPTOMETRIA y TERAPIA OCUPACIONAL, CONETS, AFADECO, CTNPPO, y ASCOFAOP. También se contó con asociaciones y gremios profesionales como Consejos profesionales de Ingeniería, Academia Colombiana de Medicina, Ministerio de Salud y Ministerio de Educación Nacional. Asimismo, el decreto 2802 de 2001 se trabajó con todas las facultades de Derecho, coordinadas por el ICFES y por un grupo de facultades de Derecho consideradas de excelencia, así como integrantes del Consejo Superior de la Judicatura, la Procuraduría General de la Nación, la Corporación para la Excelencia de la Justicia, entre otros.

educación como un derecho fundamental de las personas, y la Ley 30 de 1992, por la cual se organiza el Servicio Público de la Educación Superior Colombiana. En esta Ley se plantean como objetivos de todo programa académico en la universidad, la formación integral y la capacitación de los colombianos para el cumplimiento de las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que el país requiere, (artículo 6). También se plantean normas relevantes para la educación superior en Colombia relacionadas con la inspección y vigilancia de la calidad de la educación superior (artículo 3) y las funciones del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), señaladas en el artículo 36, de proponer al Gobierno Nacional la reglamentación y procedimientos para establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos. Esta función del Estado, que fue asignada también al ICFES (Decreto 1211 de 1993), le implicó a esta entidad colaborar con las instituciones de educación superior para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación, definir las pautas sobre nomenclatura de los programas académicos y proponer al CESU los requisitos mínimos que se deben exigir para la creación y funcionamiento de los programas académicos que deban recomendarse al Gobierno Nacional.

En adición a estas normas se establecieron mecanismos transitorios para que el ICFES ejerciera la función de inspección y vigilancia, exigiendo de las instituciones información sobre aspectos relativos a los pregrados, tales como: nombre, título, perfil, plan de estudios, duración, estrategia metodológica, jornada, periodicidad de la admisión, justificación, convenios, recursos, personal docente, número de alumnos, valor de la matrícula y recursos financieros (Decreto 1403/93).

Estos requerimientos transitorios fueron modificados y ampliados por el Decreto 837 de Abril 27 de 1994, el cual redefinió el papel de la autoevaluación y la importancia de la información clara y transparente como garantes de un servicio público de calidad. Otros decretos que ampliaron las funciones del ICFES fueron el Decreto 2790 de 1994, por el cual se dictan normas para la inspección y vigilancia de los programas académicos de pregrado; el Decreto 1225 de Julio de 1996, que adiciona nuevos requerimientos transitorios (mientras el ICFES formula los requisitos mínimos), y el Decreto 2662 de 1999, que modificó la estructura del ICFES. Todas las tareas encomendadas al ICFES no tuvieron otro fin que el de consolidar una cultura de la evaluación y la cualificación de la educación en Colombia de acuerdo con sus fines y objetivos.

Como puede observarse, los antecedentes para la formulación de los estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas son muy amplios. Ellos posibilitaron dotar definitivamente a la educación superior de unos requisitos, para que los programas de formación profesional garanticen que suscriben las condiciones básicas de calidad que debe fundamentar su existencia y su funcionamiento.

Los aspectos teóricos básicos del modelo de estándares

Un asunto de gran interés para el proyecto fue el de fundamentar los estándares de calidad en una conceptualización básica que sirviera de marco general para la regulación de los programas de formación. Por ello el sentido regulativo de la calidad de los programas surgió de la discusión sobre los modelos y modalidades de formación vigente; del análisis de los propósitos, intereses y preocupaciones educativas, sociales, culturales, tecnológicas o científicas de las profesiones y de sus límites, y del debate de las competencias demandadas por las nuevas condiciones científico-tecnológicas, materiales, económicas, institucionales, organizacionales, curriculares y pedagógicas de la formación.

Esto significó concebir los estándares más allá de un conjunto de requisitos legales formales yuxtapuestos y edificarlos sobre bases prospectivas ligadas al fomento y desarrollo del conocimiento, de la ciencia, de la investigación y del servicio social, que permitieran redimensionar a las instituciones en todos sus soportes físicos y educativos básicos. Desde este punto de vista, los estándares debían –como en efecto lo están haciendo– contribuir a que las instituciones de educación superior lograran mejorar la calidad, pertinencia científica y tecnológica, desarrollo práctico, integración e integralidad de sus programas de formación.

Los estándares se entendieron, entonces, como una herramienta intelectual fundamental para replantear los currículos, redefinir la instrucción que se imparte a partir de contenidos aislados o yuxtapuestos y pensar el desarrollo de la competencia de los profesionales a partir de un nuevo concepto inspirado en fundamentos teóricos e investigativos que no se redujeran a los problemas científico-teóricos de la profesión específica, ni se agotara en la actuación técnica de una ocupación.

Desde este punto de vista, los estándares de calidad se han asociado a la modernización de los programas en el país, modernización que debe surgir de, y ser

consonante con, la reconceptualización y transformación de las profesiones a partir de:

- a) El análisis del estado actual del conocimiento de las profesiones.
- b) La (de)-(re)construcción de los programas de formación profesional tradicionalmente ordenados en asignaturas jerarquizadas, estratificadas y mediadas por secuencias rígidas y ritmos de formación inflexibles.
- c) La reconceptualización de los principios de orden social que se requieren para afrontar de manera crítica los cambios de orden económico, cultural y tecnológico.
- d) La introducción de formas de organización del conocimiento integradas y de modalidades de relación social participativas y colaborativas que activen nuevas competencias socioafectivas de profesores y estudiantes y favorezcan su desarrollo personal, social e intelectual, proclive al cambio.
- e) El replanteamiento crítico de la formación profesional no sólo a partir de potencialidades del mercado educativo, sino también de las tendencias más modernas que inspiran el ejercicio profesional. Aspectos como: la diversidad de roles y tareas que deben cumplir los profesionales modernos; el crecimiento del mercado laboral transnacional; la ampliación del campo ocupacional de las profesiones; las nuevas formas de organización del trabajo, ahora socializado, participativo, colaborativo, flexible y de base interdisciplinaria, hacen parte de estos replanteamientos⁷.
- f) La reorganización de los arreglos internos básicos que soportan el desarrollo de las profesiones (físicos, académicos, tecnológicos, económicos, administrativos) en las instituciones de educación superior. Es precisamente, la organización del medio institucional la que, en gran parte, determina las condiciones de las que depende la formación profesional. El medio institucional juega un papel importante como laboratorio investigativo de las profesiones y de la formación profesional.

⁷ En adición a este aspecto, es conveniente tener en cuenta que las nuevas formas de producción del conocimiento son hoy consideradas de extrema importancia para las comunidades institucionales de académicos.

- g) El replanteamiento de la excesiva profesionalización expresada en currículos sesgados por las especialidades de una profesión y aun por la especificidad de las ocupaciones.
- h) El replanteamiento de la formación en el tiempo y en el espacio. La condición temporal de la formación debe afectar el número de cursos, sus intensidades horarias, el tiempo de permanencia en la formación presencial, el tiempo de trabajo de estudiante y el tiempo de trabajo del profesor. La condición espacial debe afectar los espacios cerrados de formación haciendo de ésta una práctica abierta, contextualizada en diferentes ámbitos culturales, laborales o empresariales, o de servicios.
- i) La redefinición de los propósitos de formación que articulen una gama de competencias, actitudes, valores, responsabilidades y compromisos en la formación.

Todos estos aspectos, intrínsecos a la condición histórica del país, fueron analizados y considerados como requerimientos sociales para la existencia de los programas de formación profesional y para el redimensionamiento de las instituciones de educación superior, las cuales deberían adoptar estructuras y estrategias flexibles para encarar creativa y eficientemente el devenir de la formación en los tiempos modernos.

De las disciplinas y las profesiones

El modelo “Estándares mínimos de calidad” fue concebido como una herramienta intelectual útil para describir, analizar e interpretar los diferentes elementos y condiciones que rodean la creación o la existencia de un programa de formación profesional. Su desarrollo implicó no solamente la descripción y definición de sus elementos internos, sino también una conceptualización básica para la comprensión de la organización del conocimiento alrededor de las disciplinas y las profesiones. Por esta razón, en los referentes teóricos para la formulación de los estándares se presentan algunos planteamientos relevantes sobre las disciplinas y las profesiones⁸. Se partió de la diferenciación entre

⁸ Esta formulación se realizó en virtud de la tendencia existente en la universidad en general a reducir la producción y desarrollo del conocimiento, y los procesos de formación a las disciplinas. Parece que existiera

disciplina y región del conocimiento. Estas diferencias se esbozan brevemente de la siguiente manera:

“Una disciplina es una unidad discursiva especializada con su propio campo intelectual de textos, prácticas, reglas de ingreso y formas de examen, por ejemplo, la Física, la Química, las Matemáticas, la Historia, la Sociología, la Economía, la Lingüística, etc. Las regiones constituyen la recontextualización de las disciplinas en grandes unidades que operan tanto en el campo intelectual de las disciplinas como en el campo de las prácticas. Las regiones son una interface entre las disciplinas y las tecnologías que ellas hacen posibles. Así, por ejemplo, la Medicina, la Ingeniería, la Arquitectura, la Administración o la Pedagogía son regiones del conocimiento. De acuerdo con este planteamiento de Bernstein, lo que se presencia hoy en día es un movimiento hacia la regionalización del conocimiento, lo cual es un buen indicador de su orientación tecnológica. Las regiones coinciden con lo que en términos formativos se conoce como profesiones”⁹.

Esta diferenciación permitió acceder a la comprensión del alcance que debe tener la organización del conocimiento en un programa de formación. Si las profesiones no existen bajo la forma de disciplinas –como algunas veces se presenta equivocadamente– sino bajo la forma de prácticas con soportes multidimensionales del conocimiento, ellas, en sí mismas, no implican la yuxtaposición de disciplinas, sino y necesariamente la articulación de una variedad de lenguajes inter y transdisciplinarios, así como la potencialización de los contextos múltiples –y hasta cierto punto inespecíficos– en los cuales la profesión se puede actualizar o realizar.

El hecho de que las profesiones impliquen relaciones de unas con otras, proyección de identidades plurales, discursos diversos, formas de organización, control y ejercicio profesional, formas de acceso al conocimiento, conflictos permanentes en la práctica, puede considerarse como el fundamento o la justificación para que los procesos de formación –y los programas que son sus medios– permitan generar relaciones interdiscursivas entre diversos campos de conocimientos y de

un afán de legitimación de cualquier técnica, tecnología o de cualquier segmento del conocimiento como disciplina. Esto ha hecho que cualquier programa de formación profesional –diferente a los directamente derivados de una disciplina– suscriba sus conocimientos y prácticas en términos de disciplina y que la mayoría de las profesiones se definan a sí mismas como disciplinas.

⁹ Un mayor desarrollo de estos aspectos se realiza en el texto titulado *Estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado: Referentes básicos para su formulación*. ICFES: 2001.

práctica. Este es un asunto que, en el desarrollo del proyecto, condujo a adelantar una reflexión amplia sobre la flexibilidad en la educación superior.

La importancia de la reflexión sobre las profesiones se extendió al análisis de los referentes que, en cierta manera, regulan su creación, desarrollo, y transformación. Estos referentes, que hacen parte del modelo de estándares de calidad, pueden considerarse principios teóricos y metodológicos básicos para el análisis de las posibilidades inherentes a la creación y al funcionamiento de un programa de formación en una profesión (y, también, en una disciplina). A manera de ejemplo, la transformación de las bases colectivas de la sociedad tiene una relación directa con los cambios económicos, científicos, tecnológicos, culturales y políticos. Éstos, a su vez, afectan las finalidades educativas en un momento histórico determinado. Este conjunto de transformaciones tiene necesarias implicaciones e impactos en el complejo de ideas, métodos, normas, valores, conocimientos y prácticas inherentes a una profesión y, por lo tanto, el sentido mismo de la formación en una u otra profesión¹⁰. Por estas razones, la reflexión teórica del proyecto sobre las profesiones, las disciplinas, la ciencia y la tecnología, el problema de la formación, la noción de competencia, o sobre el sistema de créditos, fue crucial y tuvo sus expresiones, como veremos más adelante, en desarrollos conceptuales que hoy son materia de interés para todas las instituciones de educación superior del país.

De la formación y desarrollo de competencias

Un aspecto teórico y metodológico básico para la definición de los estándares de calidad fue el relacionado con la noción de competencia. Esta noción, propia de las ciencias sociales, permitió y ha permitido generar nuevas comprensiones sobre las prácticas de formación en sus diferentes dimensiones y niveles y ha dado origen a nuevos contextos de interacción social en la relación pedagógica.

¹⁰ En Colombia tenemos como ejemplo de esta situación los cambios producidos en menos de medio siglo en el campo de la ingeniería. A mediados del siglo pasado, se consolidaron algunas ramas de la ingeniería como profesiones fundamentales para el fortalecimiento de la infraestructura nacional, tales como la ingeniería mecánica (que contribuyó al fortalecimiento de la infraestructura industrial del país), la ingeniería civil (que contribuyó al fortalecimiento de la infraestructura vial y urbana), la ingeniería eléctrica (que contribuyó al fortalecimiento de la red eléctrica nacional). Hoy estas ingenierías no tienen la relevancia de otras que han surgido como consecuencia del desarrollo tecnológico, del incremento de los sistemas de comunicación, de las transformaciones en la economía, etc.

La noción de competencia ha dado lugar a otras lógicas del conocimiento, a otras lógicas relacionadas con el acceso a éste y ha introducido nuevas modalidades de formación. De una u otra manera, las instituciones de educación superior han encontrado en esta noción un complejo conceptual importante para redefinir las prácticas de formación tradicional centradas en actuaciones y en habilidades específicas.

En las bases conceptuales de los estándares que orientan su normatividad se plantearon dos nociones fundamentales: la de competencias cognitivas y la de competencias socio-afectivas, esto es, la capacidad para el manejo del conocimiento –la primera– en diferentes formas y en diferentes niveles de abstracción y de las relaciones sociales o de interacción –la segunda–. Articuladas a estas competencias se reconoció la competencia comunicativa como su fundamento o *substratum*.

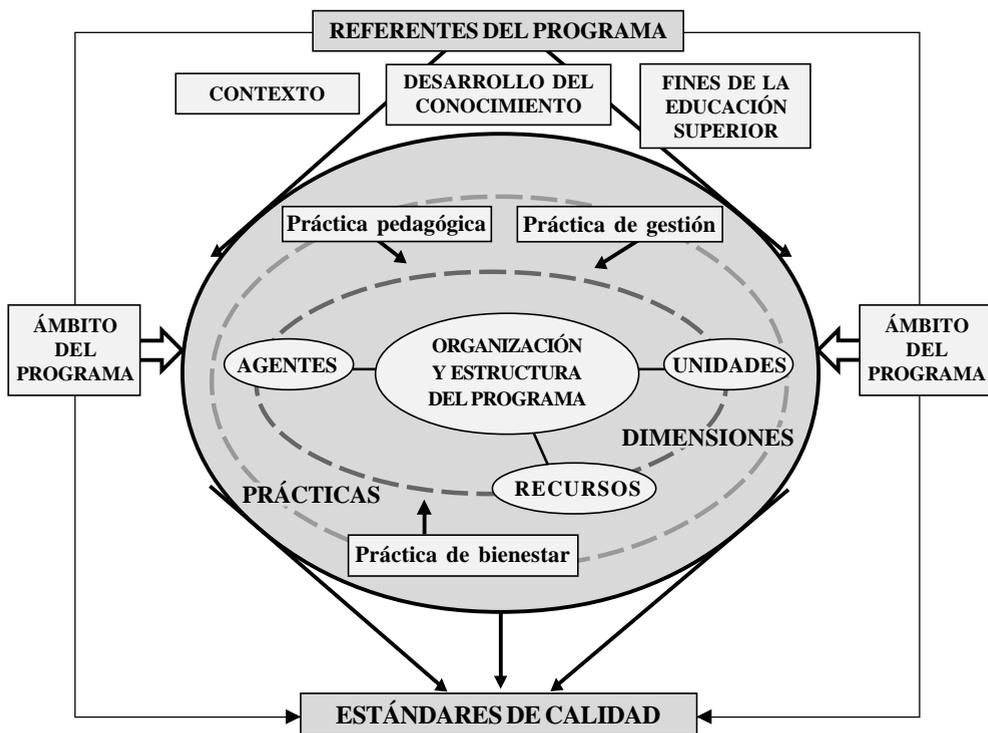
La noción de competencia, que se explicita como fundamento teórico de los estándares mínimos de calidad, ha permitido formular una vía alternativa para que el desarrollo intelectual y práctico de los futuros profesionales sea el resultado de una articulación de los diferentes saberes y prácticas con sus usos en los contextos más críticos que nos plantea la realidad colombiana.

Es así como los Estándares de Calidad para los programas de formación en las diferentes áreas de conocimiento, que se han materializado en los decretos pertinentes, asumen la necesidad de desarrollar en los futuros profesionales un conjunto de competencias necesarias para reconocer diferentes contextos y actuar en ellos de manera específica. El énfasis en las competencias se orienta a la formación de un profesional reflexivo, crítico, capaz de aprender por sí mismo, abierto al cambio, flexible y con vocación de servicio a su país. El énfasis en el desarrollo de las competencias debe tener un profundo impacto en los contextos de aprendizaje, en las modalidades de acceso al conocimiento y, por lo tanto, en la selección, organización y distribución de todos los contenidos de formación básicos, relevantes, pertinentes y centrados en las necesidades e intereses de los futuros profesionales.

Del modelo teórico de estándares

Un importante logro en el desarrollo del proyecto “Estándares mínimos de calidad” fue la construcción de un modelo teórico para la descripción y análisis de

todos los aspectos intrínsecos a la creación y funcionamiento de los programas de pregrado universitario.



Un rasgo fundamental del modelo de estándares consiste en su enfoque estructurante y articulador de las relaciones entre la institución y el programa. Este enfoque es fundamental para la comprensión de los estándares como principios dinamizadores de cambios institucionales globales. Por esto la interacción entre programa e institución ha permitido proyectar el programa sobre la institución, generándose la noción de **ámbito del programa**, como el escenario o espacio generador de interacciones entre lo que se denominó las **dimensiones** y **prácticas**.

El modelo expresa las relaciones de interdependencia entre los denominados **referentes** (esto es, las condiciones que, desde el contexto, el conocimiento y las finalidades de la educación superior, afectan directa o indirectamente la

calidad y la pertinencia de los procesos de formación) las **dimensiones** y las **prácticas**.

Los **referentes** le dan sentido a un programa académico en la medida en que de ellos se pueden derivar propuestas formativas articuladas desde una visión amplia y universal de la calidad de la educación superior que responda a las transformaciones de los contextos internacional, nacional, regional, local e institucional, a los desarrollos prospectivos del conocimiento y a las nuevas finalidades de la educación.

Las dimensiones se definieron como las unidades de análisis que incluyen las categorías **afines** implicadas en la creación o en el desarrollo de un programa. En cada dimensión es importante reconocer estas categorías y los estándares que alrededor de ellas se consideran como básicos para la creación de un programa o para su desarrollo.

Para efectos metodológicos se definieron cuatro amplias dimensiones para el análisis de los estándares intrínsecos a la creación o funcionamiento de un programa. Ellas fueron: a) los agentes institucionales, b) las unidades académicas y administrativas, c) la organización y estructura del programa y d) los recursos físicos y financieros.

Las **prácticas** se definieron como las acciones e interacciones de los agentes y las unidades académico-administrativas para la organización y desarrollo de un programa mediante la utilización de unos recursos. Las prácticas consideradas fueron las siguientes: a) las prácticas pedagógicas, b) las prácticas de gestión académico-administrativa y c) las prácticas de bienestar.

El análisis de las articulaciones entre las dimensiones y las prácticas permitió definir los **estándares mínimos de calidad**. Desde este punto de vista, el estándar puede entenderse como un nivel de requerimiento de las condiciones materiales, administrativas, curriculares y académicas que están implicadas en las prácticas de formación. El nivel de requerimiento (cualitativo o cuantitativo) o estándar puede referirse ya sea a un agente (académico o administrativo, por ejemplo), a una unidad académica, a los recursos necesarios para el desarrollo de la formación o a los diferentes tipos de práctica de los agentes y unidades.

La estructuración del modelo y su fuerza descriptiva ha permitido acceder a la comprensión de los estándares en términos estructurales y no de manera aislada. También ha permitido comprender que un programa académico no es una unidad aislada en la institución, no es un documento marginal, sino un principio estructurante de la división del trabajo institucional y de sus relaciones sociales intrínsecas. En términos más amplios, podríamos decir que **el programa es a la institución como el contenido es a su continente**. Si la forma del continente afecta el contenido, es posible decir, refiriéndonos a los programas académicos de formación que éstos, como contenidos básicos de una institución de educación superior, son la medida de su desarrollo. Desde este punto de vista, decir programa de formación equivale a decir institución. En este sentido la virtud del modelo ha sido el demostrar que no existe el programa aislado, sino el ámbito del programa y que cada estándar es, en última instancia, una responsabilidad institucional.

Otro asunto de interés para el desarrollo de los estándares, como planteamos atrás, tiene que ver con los denominados referentes. Los referentes, sin lugar a dudas, han sido fundamentales para comprender las múltiples y diversas determinaciones tanto de las profesiones como de las prácticas de formación. Los referentes están en la base de cualquier programa de formación. Relacionados con las transformaciones de las bases colectivas de la sociedad, los referentes operan como un principio regulativo básico para la definición de la organización de la estructura de un programa de formación y de sus bases institucionales.

Los principios que hoy mueven y dinamizan las bases colectivas de la sociedad constituyen una amalgama de hechos, eventos y situaciones relacionadas con la transformación de los límites en todas las esferas de la vida social. Es así como los múltiples contextos sociales (político, social, económico, etc.) están en un permanente proceso de transformación y en una permanente interacción con el desarrollo del conocimiento científico y tecnológico. La dinámica del conocimiento ha afectado las formas de su producción y reproducción, generando a su vez profundas transformaciones en los contextos de interacción educativa. Los fines de la educación no surgen en abstracto, sino al tenor de las transformaciones sociales, científicas, tecnológicas y culturales. La política del conocimiento actúa hoy selectivamente sobre las políticas de formación e investigación.

En síntesis, el modelo de estándares de calidad se estructura como una gramática descriptiva y explicativa del quehacer de las instituciones de educación superior en materia de formación, investigación y proyección social. Con esta gramática es posible leer el acontecer de una institución de educación superior en sus diferentes dimensiones y prácticas. Si bien el modelo puede asumirse, igualmente, como una gramática evaluativa, también es cierto que puede considerarse como una herramienta intelectual prospectiva, susceptible de redimensionar a las instituciones cualitativa y cuantitativamente.

El modelo de estándares y la normatividad derivada de éste le plantean a la formación en la educación superior no sólo posibilidades, sino también necesidades de transformación que favorezcan la generación de nuevos compromisos sociales de cara a las múltiples reivindicaciones que el país demanda. Por ejemplo, frente a la hegemonía de los valores universalistas, la educación superior debe contribuir al fortalecimiento de los referentes culturales básicos del país, cuyo significado es crucial para el logro de la integración nacional, así convivan dichos referentes con los flujos globales de la economía y la cultura.

La formación en la educación superior enfrenta demandas permanentes y cada día más volátiles que hace que las políticas de los programas de formación construyan su propia capacidad intrínseca de modificarse o transformarse para producir profesionales flexibles para una sociedad cuyos ámbitos ocupacionales son cada vez más inestables. Esto no debe significar el impulso desmedido al vocacionalismo ni la orientación de la formación profesional a partir de los principios de la eficiencia, la economía y el mercado laboral flexible.

Para responder a las condiciones de la sociedad del siglo XXI en Colombia, las instituciones de educación superior deben asumir una función prospectiva y anticipatoria, dirigiendo sus análisis crítico a los escenarios de futuro y a la formulación de propuestas de desarrollo. Es decir, desde su función social y educativa, expresada en su misiones y proyectos institucionales, deben contribuir al desarrollo en los futuros profesionales de una visión crítica en lo político, económico, social y cultural. Esto implica impulsar procesos de formación orientados desde los estándares a un cambio, cuya finalidad sea la valoración de la dimensión humana y el mejoramiento de la calidad de vida de la población colombiana.

Los estándares y el sistema de créditos

Durante en desarrollo del proyecto “Estándares de calidad”, un aspecto crucial por su importancia y relevancia, fue el relacionado con el sistema de créditos. El crédito, como un principio básico relacionado con las formas de medida del trabajo académico del estudiante, planteó serias discusiones sobre problemas tales como el desarrollo del aprendizaje de los estudiantes, las condiciones regulativas de las instituciones, la diversidad de opciones u ofertas de formación en los programas, la movilidad estudiantil intra e interinstitucional que se resuelve en términos de homologaciones, transferencias, formas de expedición de titulaciones, y otras que fueron objeto de estudio y debate.

Un aspecto relevante en la discusión sobre el sistema de créditos fue su vinculación a la flexibilidad en la formación, ya que con este sistema, y con las oportunidades que brinda la flexibilidad, los estudiantes pueden organizar su proceso formativo de manera más autónoma, accediendo a y seleccionando opciones formativas de otras instituciones, de otros escenarios educativos, los cuales pueden tener el mismo o igual valor para la formación y desarrollo de las competencias.

En términos generales, se asumieron como propósitos de los créditos los siguientes:

- Fomentar la autonomía del estudiante para elegir actividades formativas que respondan de modo directo a sus intereses y motivaciones personales.
- Fomentar la producción y el acceso a diferentes tipos de experiencias de aprendizaje flexible.
- Facilitar una clara organización de los deberes del estudiante en los períodos académicos que fije la institución.
- Ajustar el ritmo del proceso de formación a las diferencias individuales de los estudiantes.
- Estimular en las unidades académicas de las instituciones de educación superior la oferta de actividades académicas nuevas, variadas, y la generación de nuevas modalidades pedagógicas.

- Facilitar diferentes rutas de acceso a la formación profesional y, de esta manera, la movilidad estudiantil intra e interinstitucional.
- Posibilitar la formación en diferentes escenarios institucionales y geográficos que signifiquen el mejoramiento de las condiciones personales, institucionales, sociales y económicas de los futuros profesionales.
- Incentivar procesos interinstitucionales de intercambio, transferencias y homologaciones.

El crédito se definió como la unidad de medida del trabajo académico del estudiante que permite calcular el número de horas semanales en promedio por período académico dedicado por el estudiante a una actividad académica. En este punto radica uno de los mayores retos de la flexibilidad, ya que implica definir la calidad y la cantidad de las responsabilidades que le corresponde al estudiante cumplir en dicho tiempo, las cuales deben ser coherentes con los principios de flexibilidad que regulen la práctica pedagógica de formación.

La noción de crédito difundida en el campo académico planteó una relación entre el tiempo presencial y el tiempo independiente. En el sistema tradicional de formación, el tiempo independiente ha sido abstraído de los contextos de formación, privilegiándose el tiempo académico del profesor, sus intereses y, sobre todo, su lógica de enseñanza, generalmente, jerarquizada, unidireccional, vertiginosa, y centrada en el texto legítimo que día a día se reproduce. Con el sistema de créditos se promueve otra lógica, la del aprendizaje y, con esto, el énfasis en el papel protagónico del estudiante.

El sistema de créditos ha significado, entonces, un cambio de perspectiva en la organización curricular y pedagógica de las diversas áreas de conocimiento y en las formas institucionales de organización del trabajo académico. Así mismo, ha significado cambios importantes sobre aspectos propios del aprendizaje como pueden ser la selección, el ritmo, la secuencia, que ligados a los intereses, necesidades, expectativas o posibilidades del estudiante pueden permitir completar los requisitos que demanda la formación en un determinado campo. Desde este punto de vista, la flexibilidad que presuponen los créditos se ha entendido como una flexibilidad prospectiva ligada a las oportunidades e intereses y posibilidades de los estudiantes.

La distribución curricular por créditos se ha inspirado en el principio de flexibilidad al proponer introducir, en los programas de formación, cursos y actividades electivas u opcionales que puedan constituir parte del programa de formación establecido por una institución. Así, cualquiera que sea la estructura curricular de un programa de formación (ciclos, módulos, bloques, unidades, asignaturas, cursos), la organización por créditos podrá seguir valorando el trabajo académico del estudiante, al tiempo que le brinde oportunidades muy flexibles de formación en correspondencia con sus necesidades, expectativas y posibilidades.

Logros y realizaciones del proyecto “Estándares de calidad”

Este proyecto no se redujo a la construcción teórica y metodológica de un modelo y al desarrollo de sus implicaciones normativas. Fueron varios los campos de acción en los cuales intervino y variados los productos. Hay que destacar, en primer lugar, la dinámica que produjo en el campo académico de la educación superior con la participación amplia de asociaciones de facultades, de asociaciones profesionales, de rectores, de ASCUN y de la mayoría de instituciones de educación superior del país articuladas en los diferentes Comités Regionales de Educación Superior, CRES, a través de reuniones, talleres, encuentros, conferencias, comunicaciones, etc. En segundo lugar, el impulso a la generación de propuestas alternativas de estándares, que permitieron debates a través del diálogo responsable entre las representaciones de las asociaciones, los diversos participantes de las instituciones y el ICFES. En tercer lugar, la voluntad de cambio expresada en el interés mostrado por las instituciones para innovar y generar transformaciones en los programas de formación y, como consecuencia, en la organización institucional. En cuarto lugar, y de manera importante, la extensión de la reflexión a aspectos cruciales para la educación superior, tales como la flexibilidad, la educación virtual, el sistema de créditos, los aspectos teóricos y metodológicos de las disciplinas, la educación por ciclos, el diagnóstico de la educación técnica y tecnológica en Colombia, los diversos diagnósticos de los programas técnico-profesionales, tecnológicos, de pregrado y de especialización profesional y especialidades clínicas¹¹.

¹¹ Por razones de espacio no nos referimos a cada uno de estos logros. Existen, sin embargo, documentos publicados que dan cuenta de cada uno de estos aspectos y que pueden ser consultados en el ICFES.

Si bien es difícil cuantificar los resultados del proyecto, podemos realizar una aproximación a los aspectos más relevantes. Si hablamos de participación en el desarrollo del proyecto, es necesario considerar la participación de más de 200 instituciones y cerca de 5.000 participantes (profesores, directivos y personal administrativo) vinculados con la educación superior en el país. Universidades públicas y privadas, instituciones universitarias, instituciones de formación técnica y tecnológica tuvieron una participación protagónica a través de diferentes eventos, (seminarios, talleres, encuentros en los Comités Regionales de Educación Superior-CRES). Si hablamos de compromisos de los gremios académicos, podemos mencionar la participación de más de 30 asociaciones y organismos descentralizados que contribuyeron en la redacción, discusión, revisión y elaboración de propuestas de estándares de calidad. Si hablamos de producción, podemos presentar al país la contribución valiosa de los diferentes decretos¹², alrededor de los cuales se generó un amplio consenso nacional ligado al desarrollo y preservación de la calidad de la formación y de sus herramientas intelectuales, los programas de formación. En esta misma dirección es importante presentar los resultados del esfuerzo intelectual del equipo del proyecto, materializado en diferentes publicaciones que hoy son motivo de estudio en el campo académico nacional¹³.

¹² El Presidente de la República expidió inicialmente los decretos 917 de 2001 para profesiones de Ciencias de la Salud (Medicina, Enfermería, Bacteriología, Terapia Física, Terapia Ocupacional, Optometría, Bacteriología, Odontología y Nutrición y Dietética), el decreto 792 de 2001 que establece los estándares mínimos para la creación y funcionamiento de programas académicos de Ingeniería; el decreto 2802 de 2001 que establece los estándares mínimos para los programas de Derecho; el decreto 916 del mismo año que establece los estándares para los programas de Maestría y Doctorado. Posteriormente, se expidieron los decretos 936, 937, 938, 939 y 940 del 10 de mayo de 2002, para el ofrecimiento de programas de Arquitectura, Comunicación e Información, Administración, Contaduría Pública, y Economía. Están próximos a expedirse los decretos para Psicología, Ciencias Exactas y Naturales (Matemáticas, Física, Química, Biología y Geología), Especialidades Médico Quirúrgicas y Especializaciones. Actualmente está en proceso la definición de los estándares de calidad para la creación y funcionamiento de los programas en las áreas de agropecuaria, veterinaria y afines, ciencias sociales, artes, humanidades y diseños, y los programas en la metodología a distancia.

¹³ Publicaciones proyecto Estándares de Calidad:

1) *Estándares mínimos de calidad para la creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado – Referentes básicos para su formulación*. Serie Calidad de la Educación Superior N° 1 – 2ª edición, ICFES, 2001.

2) *Flexibilidad y educación superior en Colombia*. Serie Calidad de la Educación Superior N° 2, 2ª edición, ICFES, 2002.

3) *Cobertura, calidad y pertinencia: Retos de la educación técnica y tecnológica en Colombia*. Serie Calidad de la Educación Superior N° 3, 1ª edición 2002.

4) *Disciplinas*. Serie Calidad de la Educación Superior N° 4, 1ª edición 2002.

5) *Especializaciones profesionales: Diagnóstico, conceptualización y lineamientos de Política*. Serie Calidad de la Educación Superior N° 5, 1ª edición, ICFES, 2002.

Estas acciones y otras menores, pero igualmente relevantes –como la participación permanente del equipo del proyecto en una diversidad de acciones en las diferentes instituciones de educación superior del país–, permitieron producir una masa crítica proclive al cambio, a la transformación y a la innovación. Este conjunto de acciones, sin lugar a dudas, han servido para redimensionar la responsabilidad básica del ICFES, como es la de contribuir al fomento y desarrollo de la educación. El proyecto “Estándares de calidad”, articulado a los otros proyectos presentados en este volumen, son una muestra de la vocación académica que acompañó al ICFES durante esta administración. Todos los resultados están a disposición de la comunidad académica del país y posibilitarán, a través de su escrutinio público, mostrar y demostrar la importancia de avanzar en la transformación de la educación superior en Colombia hacia una educación de más calidad, excelencia y equidad.

6) *Criterios y procedimientos para el registro calificado de los programas académicos de pregrado*. Serie de Instrumentos N° 2, 2ª edición, ICFES, 2002.

7) En elaboración se encuentran los siguientes documentos: “Educación Superior por Ciclos” y “Orientaciones conceptuales y metodológicas para la definición de estándares de calidad de los programas profesionales de pregrado en humanidades y en artes”.

HACIA UN SISTEMA NACIONAL DE INFORMACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Hernán Jaramillo Salazar¹

Darío Vélez Botero²

José Manuel Restrepo Abondano³

Introducción

En el marco de las transformaciones del Sistema de Educación Superior hacia la calidad, objetivo central de los trabajos recientes del Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, un proyecto fundamental lo constituye el acceso a información útil, confiable y transparente. Dado que el actual Sistema Nacional de Información de la Educación Superior con que cuenta el ICFES presenta serias inconsistencias en la calidad de la información y en su sistematización, se requería realizar una evaluación y rediseño del mismo, con el fin de poder contar con un instrumento adecuado que permitiese el cumplimiento de las funciones de promoción, inspección y vigilancia.

Lo anterior llevó al ICFES a contratar con la Facultad de Economía de la Universidad del Rosario y el CIDE de Medellín, un trabajo que permitiese consolidar el avance *hacia la construcción del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–* de forma que se posibilitara el acopio, sistematización y elaboración de información y estadísticas significativas y relevantes, que, por una parte, dieran cuenta a las instituciones del Estado, de la calidad de la educación y de las tendencias de su desarrollo, así como también la información

¹ Decano Facultad Economía, Universidad del Rosario, Director del proyecto.

² Investigador CIDE. Investigador principal del proyecto.

³ Director de Planeación, Universidad del Rosario. Investigador asociado del proyecto.

necesaria para realizar las funciones de inspección, vigilancia, monitoreo y control, y el diseño de políticas públicas, y, por la otra, proporcionara información pertinente a los usuarios que requieren orientación sobre la calidad de la educación superior y de las instituciones y programas que éstas ofrecen. Igualmente el sistema deberá proporcionar información sobre la diversidad de programas, cobertura académica y estudiantil, infraestructura de las instituciones, gestión, eficiencia, etc.

Dentro del rediseño del sistema que se está desarrollando⁴, se ha planteado con claridad que se requiere concebir el proyecto como un proceso “*Hacia un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*”, dado que un sistema de tal complejidad requiere una construcción, desarrollo y revisión cuya cualificación solamente se va logrando con el tiempo, hasta adquirir todas las características y condiciones de universalidad requeridas. Esto se logra en la medida en que la estructura se va acrecentando con el progreso en la cultura de la información en las instituciones que hacen parte del sistema y con el desarrollo de indicadores que se van incorporando gracias a la mayor disponibilidad de datos, por el avance en las instituciones de sus propios sistemas de información y cultura de medición. Además el sistema exige multiplicidad de enfoques que sólo se alcanzan con el transcurrir del tiempo. No obstante, desde las primeras fases se debe tener una visión integral de todo el modelo, como se ilustra en el esquema y se desarrolla en este artículo.

La primera fase de este estudio adoptó el punto de construir el sistema que podríamos llamar abreviadamente “externo”, para diferenciarlo del “interno” en el que el usuario principal era el propio ICFES. Tal sistema “externo” se basaba en el planteamiento de la Ley 30 sobre el Sistema Nacional de Información de la Educación, según el cual, “(el) objetivo fundamental (es) divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del sistema”.

⁴ El proyecto de rediseño del SNIES ha sido liderado en el ICFES por Patricia Asmar Amador y Luis Enrique Silva; han participado activamente en este proceso los grupos de Estadística y del Sistema Nacional de Información de la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia del ICFES.

Pero las dificultades y problemas del SNIES no son imputables en lo esencial a su montaje, sino a su concepción, y aquí cabe hacer consideraciones sobre problemas más complejos. En la propia visión actual de la inspección y vigilancia hay elementos constitutivos que entran en conflicto con la posibilidad de disponer de un Sistema de Información Nacional eficiente. Ya en esta primera fase se han detectado algunos de esos parámetros y se han expuesto en diferentes escenarios.

Todo lo anterior añade complejidad y aumenta el entramado de la solución del problema, pues no sólo hay que continuar con el diseño del sistema que hemos llamado “externo”, sino que hay que entrar a estudiar el “interno”, pues ambos deben confluir armoniosamente en un nuevo Sistema de Información Nacional; pero esto obliga a cambios, más allá de los simplemente estadísticos o de sistema, que atañen a la concepción, a la cultura, a la práctica diaria, a normas y afectan muchas de las labores y funciones del ICFES.

Antecedentes del proyecto

La Ley 30 de 1992, en su artículo 56°, crea el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y señala que su reglamentación corresponde al Consejo Nacional de Educación Superior (CESU).

Después de la promulgación de la mencionada Ley, el ICFES adelantó las acciones pertinentes para el diseño y puesta en marcha del sistema, para lo cual contrató al Instituto SER de Investigaciones, entidad que realizó un primer diseño del SNIES, el cual ha sido objeto de varios ajustes por parte de diferentes entidades.

Después de aproximadamente 3 años de funcionamiento del SNIES y teniendo en cuenta las nuevas funciones que asigna al ICFES el decreto 2662 de 1999, era necesario replantear las características del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, de manera que permitiera la recolección y sistematización de información adecuada, pertinente y fiable, que sirviera de base al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES para ejercer las funciones de monitoreo, inspección y vigilancia, la evaluación de la calidad del sistema educativo superior y el diseño de políticas con base en información confiable.

Justificación y antecedentes legales

“En el marco de la Ley, los objetivos básicos de un Sistema Nacional de Información serían: incrementar el conocimiento por parte de los usuarios y de la sociedad en general acerca de las condiciones internas de operación de las instituciones; mejorar el proceso de toma de decisiones por parte de los aspirantes a los diferentes programas académicos que se ofrecen; apoyar los procesos de autoevaluación y acreditación existentes en el país; implementar la pertinencia de la actividades de las instituciones y ofrecer información adicional sobre los mercados laborales⁵.”

El Sistema Nacional de Información debe tener como preocupación central, producir información confiable, oportuna, actualizada y periódica. Su destinatario será el usuario y no de manera exclusiva el Estado o los fines propios de los organismos coordinadores”.

Finalmente es importante aclarar que en los mercados imperfectos, como es el caso de la educación superior, la información es fundamental para superar las inequidades derivadas de los problemas que generan las asimetrías de información entre las instituciones oferentes del “bien” educación superior y los estudiantes, padres de familia y sociedad en general. Reducir las asimetrías de información para los diferentes usuarios del sistema de educación superior es de gran importancia y responsabilidad. Es útil, en síntesis, poder disponer de información relevante, pertinente y confiable sobre los diferentes aspectos que caracterizan a las instituciones de educación superior, así como a los programas que ofrecen, tanto desde la perspectiva de la oferta como de la demanda educativa.

Referentes teóricos y metodológicos del proyecto

El nuevo SNIES tiene como fundamento dos variables principales: *las instituciones de educación superior y los núcleos de pregrados básicos (como prototipos de los programas)*. Sobre estas dos variables el sistema debe o puede producir la siguiente información:

⁵ *Bases para una política de Estado en educación superior*, ICFES, 2001.

- Estadísticas generales (número de docentes, alumnos, estudiantes de postgrado, etc.).
- Información cualitativa (planes de estudio, perfiles de los programas, etc.)
- Indicadores de demanda (mercado laboral, salarios, tasas de desempleo, etc.).
- Indicadores de oferta (con relación a los programas o a las instituciones).

Como se planteó en la introducción, la información permite:

- Desarrollar las funciones de inspección, vigilancia, control y monitoreo de la educación superior.
- Desarrollar políticas para la educación superior.
- Divulgar información para orientar a la comunidad sobre la calidad, cantidad y características de las instituciones y programas del sistema.
- Evaluar la calidad del sistema de educación superior.
- Mejorar el proceso para la toma de decisiones por parte de los aspirantes a los diferentes programas académicos que se ofrecen.
- Apoyar los procesos de autoevaluación y acreditación existentes en el país.
- Implementar la pertinencia de las actividades de las instituciones y ofrecer información adicional sobre los mercados laborales.
- Hacer investigación sobre la educación superior.

Como se deriva de la exposición anterior, uno de los pilares de la construcción del SNIES lo constituye lo que hemos denominado los *núcleos de pregrados básicos*. Uno de los principales problemas para la construcción del Sistema Nacional de Información Estadística –SNIES– (utilizamos ambas denominaciones indistintamente) es la gran diversidad que adquirió, en los últimos años, la nomenclatura de programas. Hubo una verdadera explosión de nombres para designar programas similares o iguales; se creyó erróneamente que la identidad y esencia de un programa era un problema nominal; se desdibujaron mucho los pregrados, al perder su formación universal en el núcleo de una disciplina y adquirir, en cambio, las características de una especialización o de un programa técnico; primaron razones de marca o de mercado para promocionar programas de baja calidad; se confundió a los usuarios y al sistema de educación

superior con la diversidad de títulos; se perdió, en fin, la austeridad y la solemnidad del pasado en la definición de los programas de educación superior.

La solución de los problemas anteriores exige medidas de fondo, que ya se empezaron a dar con los decretos sobre estándares mínimos de calidad; solución que debe proyectarse, a su manera, en el SNIES. Si se quiere tener un efectivo Sistema Nacional de Información para la Educación Superior y producir estadísticas e indicadores de oferta o de demanda *por instituciones y programas*, es necesario reducir la dispersión actual en la nomenclatura, asimilando todos los programas vigentes –cerca de diez mil– a un grupo reducido conformado por los elementos que hemos llamado *núcleos de pregrados básicos*.

Adicionalmente se ha planteado un sistema de información construido desde diez principios básicos que soportan y determinan su concepción. Los presentamos a continuación y los aclaramos con ejemplos o comentarios:

1. El Sistema Nacional de Información se considera conformado por un grupo multilateral de agentes que generan y suministran información. No se concibe a ningún agente como centralizador y totalizador de la información.

Son miembros del Sistema, el ICFES, COLCIENCIAS, El Consejo Nacional de Acreditación, La Comisión Nacional del Maestrías y Doctorados y demás instituciones que manejen información de la educación superior. Son miembros, además, del SNIES todas las instituciones que impartan educación superior, es decir, las universidades, las instituciones universitarias, las instituciones tecnológicas, y las instituciones técnicas.

Ningún agente centraliza toda la información; el ICFES actúa como coordinador de información que es generada autónomamente por muchos agentes. Por ejemplo, la información de COLCIENCIAS, con ciertos acuerdos interinstitucionales para garantizar la uniformidad de criterios, se vincula, a través de enlaces apropiados, con la página web del ICFES. Pero el ICFES no produce ni demanda esta información a las instituciones de educación; eso lo hace COLCIENCIAS.

2. El ICFES, en su función de constituirse en centro de información y documentación de la educación superior, asume esta función considerando un

sistema que establece dos tipos de relaciones para el modelo: de tipo horizontal, con las demás instituciones públicas que por su naturaleza intervienen en la educación superior y captan y producen información (COLCIENCIAS, Consejo Nacional de Acreditación, etc.); de tipo vertical, con las instituciones públicas o privadas que imparten docencia, extensión o investigación en la educación superior.

3. En las relaciones de tipo horizontal se procura, con absoluto respeto por la autonomía y funciones propias de cada institución, que la información tenga un alto grado de interacción; que no se repita la información requerida; que se acuerde, dentro del Sistema Nacional del cual forman parte todas estas instituciones, cuál información le corresponde suministrar a cada institución; que se uniforme, hasta donde sea posible, las definiciones de los términos y variables básicas.
4. En las relaciones de tipo vertical, se actúa bajo el principio de que todos son agentes del sistema pues generan y suministran información. El ICFES, que está en la punta de la pirámide, acumula la menor información desagregada posible y las demás unidades del sistema (universidades, instituciones universitarias, etc.) acumulan la mayor información desagregada para cada institución.
5. La información que acumula el ICFES en la relación vertical se rige por dos principios esenciales. O es información referencial para el usuario, que ninguna institución aislada puede suministrar. Un usuario, por ejemplo, que quiere saber qué programas de Economía hay en el país encuentra ese listado con información básica en la página WEB del ICFES, pero para otra información más detallada, como planes de estudio, perfiles, misiones, es remitido a la institución específica. O, segundo principio, se trata de producir indicadores y estadísticas que generan valor agregado sobre la información de cualquier institución en particular. El sistema principal, en su versión vertical, consta de la página WEB del ICFES y las páginas WEB de las instituciones de educación superior, además, de los informes escritos o publicaciones periódicas de cualquiera de los agentes del sistema.

De esta manera, la información que solicita el ICFES a las instituciones le permite generar valor agregado sobre la información de las propias entida-

des. Por ejemplo, el ICFES da el listado de todos los programas de doctorado del país o un indicador de oferta, como el número de estudiantes de doctorado de cada institución por cada cien estudiantes de la misma.

6. Para realizar los fines del sistema, el ICFES da criterios generales sobre la información mínima que deben tener las páginas WEB de las instituciones de educación superior, sin menoscabar la libertad de las instituciones para presentar información adicional o elegir la forma como suministran su información. En esta información mínima se incluyen todos los aspectos jurídicos y legales que permitan el ejercicio de la inspección y vigilancia o que contribuyan a la transparencia de la información.
7. El ICFES puede hacer inspección y vigilancia selectiva sobre la veracidad contenida en la página WEB de cualquier universidad o institución, pues se trata de un documento público.
8. Sobre la base de situaciones excepcionales que se dan en la inspección y vigilancia no puede construirse el Sistema Nacional de Información tampoco sobre la universalidad de este control, pues el volumen de información sería inmanejable y viviría desactualizado, que es en buena medida lo que ocurre hoy con el SNIES.
9. La información del sistema no está supeditada a largos procedimientos administrativos o jurídicos; debe estar actualizada, dando información complementaria y obligatoria sobre el estado administrativo o jurídico en que se encuentra. Así, algún programa de alguna institución en particular puede ser presentado en el sistema con la aclaración de que está en trámite y pendiente de alguna decisión que se tiene que hacer explícita.
10. El ICFES puede manejar internamente, pero sin referencia pública, alguna clase de información que sea necesaria para el cumplimiento de sus otras funciones.

Desde luego, no basta una concepción adecuada del Sistema Nacional de Información sino que se requiere que las instituciones produzcan información oportuna y confiable, paso necesario en la construcción de un adecuado sistema nacional de información.

Participación de las instituciones en educación superior

Si bien el trabajo ha contado con la participación de apoyo conceptual de numerosas instituciones de educación superior y de expertos de otras más, se ha planteado que como culminación de la segunda fase del proyecto se llevará cabo una prueba piloto de interacción con instituciones de educación superior, previamente seleccionadas para validar la captura de información y de la metodología propuesta. Esta prueba piloto deberá tener en cuenta la diferenciación institucional para su realización. La prueba piloto se realizará en un máximo de diez instituciones, en Bogotá y Medellín, con carácter presencial y otras diez a través del correo.

Se ha concebido que éste debe ser el mecanismo para la validación del Sistema Nacional de Información. Adicionalmente en la medida en que con esta prueba piloto se valide el sistema, se contará con criterios adicionales para su perfeccionamiento.

Desarrollo del proyecto

El proyecto ha planteado tres etapas necesarias para el desarrollo del rediseño del SNIES. Como las etapas son básicas para comprender la construcción del modelo, pasamos a describirlas someramente:

Fase 1

En esta primera fase, se acometen las siguientes tareas, que aquí las presentamos brevemente para que se capte el propósito metodológico del trabajo.

a) Uniformar la nomenclatura de programas

En esta etapa se abordaron los programas de las universidades y las instituciones universitarias. Se clasificaron cerca de 8.000 programas que se redujeron a sesenta y nueve núcleos de pregrados básicos.

b) Uniformar la nomenclatura de áreas del conocimiento

En la reclasificación se encontró que el ICFES no utilizaba criterios uniformes para ubicar los programas en las áreas. Se construyeron criterios y se diseñó

una nueva estructura de clasificación de los programas por áreas. Se utilizaron clasificaciones internacionales como la de UNESCO y otras que permiten la normalización internacional.

c) Agrupamiento estructural de las instituciones

El principio de agrupamiento de las instituciones se basa en la necesidad de disponer de estratos uniformes que permitan la construcción de índices e indicadores confiables, pues actúan sobre grupos más homogéneos.

Se construyó una metodología para hacer el agrupamiento, pero la clasificación presenta fallas por la calidad de alguna información del SNIES. En el futuro, con la mejora de la información se superará el problema; pero desde el punto de vista metodológico se lograron notables avances. Se construyó un Índice de Complejidad Institucional.

d) Revisión y estudio del estado del arte de las bases de datos existentes

Se establecieron los primeros contactos con el Consejo Nacional de Acreditación, con COLCIENCIAS, y con Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías para la definición de términos y mecanismos que permitan que el Sistema Nacional de Información incorpore a todos los agentes pertinentes en la producción del sistema.

Fase 2

En la segunda fase, que está por iniciarse, están previstas las siguientes tareas:

- a. Clasificar y uniformar la nomenclatura de programas para las instituciones técnicas y tecnológicas

Como ya se anticipó, en la primera fase se clasificaron los programas de las universidades e instituciones universitarias. En esta segunda etapa, se debe extender el trabajo a todas las instituciones de educación superior, de acuerdo, con la información suministrada por el SNIES. Los programas se asociarán a los sesenta y nueve núcleos de pregrados básicos ya definidos; puede haber variaciones ligeras en estos núcleos.

b. Selección de las bases de datos

Del trabajo anterior y de la revisión sistemática del programa Akademia y otras bases correlacionadas del SNIES, se debe derivar una definición de los términos básicos para construir el nuevo sistema, se deben explicitar las variables y conceptos para poder realizar una homologación técnica de las bases de datos existentes, con el fin de poder uniformar criterios para su utilización.

c. Definición y clasificación de los indicadores y generación de estadísticas

Del análisis de las etapas anteriores se entrará a tipificar y clasificar los indicadores que reflejen las variables de las instituciones y programas de la educación superior.

De esta manera, se podrán definir el tipo y la estructura de los indicadores: sintéticos, globales, parciales, de objetivos, de desempeño y gestión, a nivel de instituciones y de programas.

d. Definición de la nueva información

Con base en los análisis realizados se determinarán los requerimientos de nueva información necesaria y no existente y que es indispensable para cumplir con el objetivo y propósitos propuestos.

e. Construcción metodológica de indicadores de demanda

El proyecto debe hacer referencia a este aspecto y proponer un tipo de indicadores desde esta perspectiva y sugerir metodologías y estrategias para su construcción.

f. Revisión del sistema interno del ICFES

Como anotamos al comienzo, además del sistema “externo”, que es propiamente el Sistema Nacional de Información en los términos de la Ley 30, la consultoría entrará a revisar y a proponer modificaciones en el sistema “interno” del ICFES, fundamentalmente para las tareas de inspección y vigilancia, buscando la armonía entre los dos modelos.

- g. Contactos con instituciones generadoras de otra información para la educación superior

La consultoría, conjuntamente con funcionarios del ICFES, continuará su contacto con otras instituciones relacionadas con la educación superior o que forman parte del sistema.

- h. Interacción con las instituciones del sistema. Prueba piloto

Como culminación de esta fase se debe llevar a cabo una prueba piloto de interacción con las instituciones seleccionadas para validar la captura de información y de la metodología propuesta.

Fase 3

La tercera fase del proyecto se refiere al montaje propiamente dicho del software, por el ICFES o una entidad especializada. Esta fase será contratada posteriormente, aunque no se descarta que, según el avance de este proyecto, se pueda adelantar.

Para dicha fase, se deberá establecer una interacción permanente con los responsables del software, quienes lo deben construir a partir de las necesidades y el enfoque del proyecto mismo. Por lo tanto las soluciones informáticas *a priori* o ya definidas sin tener en cuenta los requerimientos del proyecto no tienen viabilidad. La base de construcción del software estará dada por la *arquitectura básica* del sistema de información construida en el proyecto.

Esta etapa de montaje del software exige la continuación de la muestra piloto, que deberá llevarse a cabo en las instituciones seleccionadas en la fase anterior y deberá contar con el acompañamiento de los responsables de las dos fases iniciales del proyecto.

Resultados y productos

Como se anotó antes, para el éxito de este trabajo se requería una estrecha vinculación del ICFES al estudio. Las entidades consultoras interactuaron con el

cuerpo directivo del ICFES para debatir y enrutar el direccionamiento estratégico del proyecto. Pero personal técnico del ICFES ha participado directamente en el estudio. De esta manera, este equipo se ha apropiado de todas las complejidades de carácter práctico y teórico que plantea un propósito de esta magnitud, y se ha ido cualificando para modificar sobre la marcha el sistema actual del ICFES. No hay duda de que esta metodología ha dinamizado a la Institución. Este propósito se consiguió plenamente en la primera fase y debe mantenerse en la segunda.

Pasamos a describir brevemente lo que se ha desarrollado hasta la fecha en la primera fase del proyecto:

- *Uniformar la nomenclatura de programas*

En esta etapa se abordaron los programas de las universidades y la consultoría por decisión propia inició la clasificación de los programas correspondientes a las instituciones universitarias. Se requirió el apoyo del ICFES para contar con expertos en las diferentes áreas del conocimiento que, con base en los criterios diseñados por los consultoría y la clasificación de los programas, entraran a darle una mirada final y a resolver algunas dudas específicas que se presentan. Pero en términos generales, el resultado obtenido fue satisfactorio y útil para los fines del estudio y casi la totalidad de los programas quedaron clasificados con nitidez.

Presentamos, a continuación, los sesenta y nueve núcleos de pregrado básico que quedaron en las ocho áreas del conocimiento. Se refundieron las áreas de sociales y humanas. La idea esencial, es que cualquier programa de la educación superior debe quedar clasificado en uno y sólo uno de los núcleos que se reseñan. Naturalmente, aunque se ha avanzado mucho en los criterios, la clasificación tiene un carácter provisional y admite ajustes y modificaciones.

NÚCLEOS DE PREGRADOS BÁSICOS SEGÚN LAS ÁREAS DEL CONOCIMIENTO

ÁREAS DEL CONOCIMIENTO	NÚCLEOS DE PREGRADOS BÁSICOS
AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES	AGRONOMÍA
	ZOOTECNIA
	MEDICINA VETERINARIA
BELLAS ARTES	ARTES PLÁSTICAS, VISUALES Y AFINES
	ARTES REPRESENTATIVAS
	PUBLICIDAD Y AFINES
	DISEÑO
	MÚSICA
ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES	ADMINISTRACIÓN
	COMERCIO EXTERIOR, NEGOCIOS INTERNACIONALES
	ECONOMÍA
	CONTADURÍA PÚBLICA
CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN	EDUCACIÓN BÁSICA
	EDUCACIÓN MEDIA
	EDUCACIÓN PARA OTRAS MODALIDADES
	EDUCACIÓN PREESCOLAR
	FORMACIÓN PARA LA EDUCACIÓN
INGENIERÍA, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AFINES	ARQUITECTURA Y AFINES
	INGENIERÍA BIOMÉDICA Y AFINES
	INGENIERÍA AMBIENTAL, SANITARIA Y AFINES
	INGENIERÍA ADMINISTRATIVA Y AFINES
	INGENIERÍA AGRÍCOLA, FORESTAL, PECUARIA Y AFINES
	INGENIERÍA AGROINDUSTRIAL, ALIMENTOS Y AFINES
	INGENIERÍA AGRONÓMICA
	INGENIERÍA CIVIL Y AFINES
	INGENIERÍA DE MINAS, METALURGIA Y AFINES
	INGENIERÍA DE SISTEMAS, TELEMÁTICA Y AFINES
	INGENIERÍA ELÉCTRICA Y AFINES
	INGENIERÍA ELECTRÓNICA, TELECOMUNICACIONES Y AFINES
	INGENIERÍA INDUSTRIAL Y AFINES
	INGENIERÍA MECÁNICA Y AFINES
	INGENIERÍA QUÍMICA Y AFINES
OTRAS INGENIERÍAS	
MATEMÁTICAS Y CIENCIAS NATURALES	BIOLOGÍA Y AFINES
	FÍSICA
	GEOLOGÍA
	MATEMÁTICAS, ESTADÍSTICA Y AFINES
	MICROBIOLOGÍA Y AFINES
	QUÍMICA Y AFINES

(Continúa...)

(Continuación)

CIENCIAS DE LA SALUD	BACTERIOLOGÍA
	ENFERMERÍA
	FISIOTERAPIA
	FONOAUDIOLOGÍA
	INSTRUMENTACIÓN QUIRÚRGICA
	MEDICINA
	NUTRICIÓN Y DIETÉTICA
	ODONTOLOGÍA
	OPTOMETRÍA
	SALUD OCUPACIONAL
	SALUD PÚBLICA
	TERAPIA OCUPACIONAL
	TERAPIA RESPIRATORIA
	CIENCIAS SOCIALES Y HUMANAS
ARTES LIBERALES	
BIBLIOTECOLOGÍA	
CIENCIA POLÍTICA, RELACIONES INTERNACIONALES	
COMUNICACIÓN SOCIAL, PERIODISMO Y AFINES	
DEPORTES, EDUCACIÓN FÍSICA Y RECREACIÓN	
DERECHO	
FILOSOFÍA	
FORMACIÓN MILITAR	
GEOGRAFÍA	
HISTORIA	
LENGUAS MODERNAS	
LITERATURA, LINGÜÍSTICA Y AFINES	
PSICOLOGÍA	
SOCIOLOGÍA	
TEOLOGÍA Y AFINES	
TRABAJO SOCIAL, GERONTOLOGÍA, FAMILIA	
TOTAL NÚCLEOS DE PREGRADOS BÁSICOS	69

- *Uniformar la nomenclatura de áreas del conocimiento*

En la reclasificación se encontró que el ICFES no utilizaba criterios uniformes para ubicar los programas. Con las dificultades y limitaciones propias de esta labor, se lograron definir estos criterios que permitirán un manejo más seguro en el futuro.

El actual sistema de clasificación del ICFES, que ubica cada programa en un área del conocimiento, es a todas luces inadecuado e incompleto para la construcción de un sistema nacional de información estadística –SNIES–. Por eso el equipo consultor, con el apoyo unánime del grupo que maneja el SNIES y con el grupo de Programas de la Institución, abordó la tarea de encontrar una nueva estructura de clasificación, y según ella asignó los programas a los núcleos respectivos.

Se ha adoptado la siguiente estructura de clasificación en seis columnas que presentamos en la siguiente tabla:

NOMBRE DEL PROGRAMA	ÁREA 1	ÁREA 2	NÚCLEO DE PREGRADO BÁSICO 1	NÚCLEO DE PREGRADO BÁSICO 2	ESPECIFICIDAD 1	ESPECIFICIDAD 2
----------------------------	--------	--------	-----------------------------	-----------------------------	-----------------	-----------------

El “nombre del programa” se refiere al programa de cualquier institución, de cualquier nivel de formación y de cualquiera otra de las características o modalidades que contempla el Sistema de la Educación Superior, y que va a ser clasificado en un núcleo de pregrado básico.

De lo anterior se desprende que todos los programas de las Instituciones Técnicas, Tecnológicas, Universitarias y Universidades y en los diferentes niveles de formación (técnica, tecnológica, formación universitaria, especializaciones, maestrías y doctorado) se clasifican con la misma estructura anterior.

El “área 1” se relaciona con el área del conocimiento o de la ciencia en la cual se inscribe, principalmente, el programa, de acuerdo con el núcleo de pregrado básico que le corresponde. Se refiere a una de las nueve áreas clásicas del ICFES, que se han reducido a ocho, al refundir “Ciencias Sociales y Humanas” en una sola y justamente con ese nombre.

Se debe entender que el área 1 es la principal referencia del programa, pero que la clasificación exige la información para las seis columnas. Es decir, la clasificación del programa es integral, según la estructura adoptada y no se puede parcelar.

El “área 2” expresa que el programa clasificado en el área 1 tiene relación o está asociado con otra área en general y, en ocasiones, cuando se puede precisar, con otro núcleo de pregrado básico de esta segunda área.

El “núcleo de pregrado básico 1” es el núcleo donde se clasifica el programa considerado por la naturaleza del mismo y es la clasificación esencial por excelencia.

El “núcleo de pregrado básico 2” es otra base de pregrado, que para el programa analizado se requiere además del pregrado básico 1. Como son diversas las posibilidades de asociación, se entregó al ICFES adicionalmente las diversas modalidades de clasificación.

Las “especificidades 1 y 2” se refieren a subdivisiones adicionales que se le pueden hacer al programa que se está clasificando y son casos particulares importantes que no pueden ser cubiertos por los núcleos de pregrados básicos.

Los siguientes ejemplos pueden ayudar a comprender las anteriores categorías:

Ejemplo 1

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROGRAMA	ÁREA 1	ÁREA 2	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 1	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 2	ESPECIFICIDAD 1	ESPECIFICIDAD 2
COLEGIO MAYOR NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO	ESPECIALISTA EN ENDOCRINOLOGÍA	CIENCIAS DE LA SALUD	CIENCIAS DE LA SALUD	MEDICINA	MEDICINA	MEDICINA INTERNA	ENDOCRINOLOGÍA

Ejemplo 2

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROGRAMA	ÁREA 1	ÁREA 2	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 1	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 2	ESPECIFICIDAD 1	ESPECIFICIDAD 2
UNIVERSIDAD PONTIFICIA BOLIVARIANA	ESPECIALIZACIÓN EN GESTIÓN EMPRESARIAL PARA LA ARQUITECTURA	ECONOMÍA, ADMINISTRACIÓN, CONTADURÍA Y AFINES	INGENIERÍA, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AFINES	ADMINISTRACIÓN	ARQUITECTURA Y AFINES		

Ejemplo 3

NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	NOMBRE DEL PROGRAMA	ÁREA 1	ÁREA 2	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 1	NÚCLEO DE PRE-GRADO BÁSICO 2	ESPECIFICIDAD 1	ESPECIFICIDAD 2
UNIVERSIDAD DEL VALLE	TECNOLOGÍA FRUTICULTURA Y AGROFORESTERÍA	AGRONOMÍA, VETERINARIA Y AFINES	INGENIERÍA, ARQUITECTURA, URBANISMO Y AFINES	AGRONOMÍA	INGENIERÍA AGRÍCOLA, FORESTAL Y AFINES	INGENIERÍA FORESTAL	ENDOCRINOLOGÍA

- *Agrupamiento estructural de las universidades*

El principio de agrupamiento de las universidades se basa en la hipótesis de la necesidad de disponer de estratos uniformes que permitan la construcción de índices e indicadores confiables, pues actúan sobre grupos más homogéneos.

Se construyó una metodología para hacer el agrupamiento, pero la clasificación presenta fallas por la calidad de alguna información del SNIES. En el futuro, con la mejora de la información se superará el problema; sin embargo, desde el punto de vista metodológico se lograron notables avances. Aunque se dispusiera de información completa –esa es la debilidad mayor del sistema de información–, es bastante difícil, casi imposible, construir un índice que refleje con exactitud la composición del sistema, clasificándolo por grupos homogéneos, según su complejidad. Por eso debemos contentarnos con aproximaciones.

En ese orden de ideas, nos proponemos presentar una visión de lo que debe guiar la construcción de ese índice. Es conveniente reconocer que otros autores avanzan en el diseño de ese proyecto, especialmente la Subcomisión Técnica del Sistema Universitario Estatal⁶ y también la Universidad Nacional de Colombia⁷. Coincidimos con esos proyectos en algunas cuestiones esenciales, pero también hay diferencias de fondo que se estudiarán en un futuro con el fin de buscar convergencias hacia la construcción del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. No obstante, la concurrencia de la reflexión en varias direcciones muestra la trascendencia de incluir un índice de tal naturaleza, para dar paso posterior a los diversos indicadores, pero ya operando sobre grupos más homogéneos.

Lo primero que debemos destacar es que un índice de complejidad *no es un indicador de calidad, tampoco un agrupamiento de las instituciones por su calidad, eficiencia o eficacia, etc.* Este índice, aunque en algunos de los factores puede haber una remota alusión a otras características como las descritas, sólo intenta medir complejidad. Por eso es perfectamente posible que instituciones muy complejas sean de baja calidad o eficiencia; como también es válida la

⁶ “Indicadores de gestión para las universidades públicas. Sistema de Universidades Estatales – SUE – Septiembre de 2001.

⁷ “Estadísticas e indicadores de la Universidad Nacional de Colombia 2000. “*Revista de la Oficina Nacional de Planeación*”, N° 4. Universidad Nacional de Colombia.

afirmación contraria: instituciones de menor complejidad pueden ser de alto nivel académico o de gran eficiencia.

El índice intenta, entonces, agrupar instituciones de similar grado de complejidad y exige una división previa importante: separar las instituciones públicas de las privadas, pues a pesar de concurrir al servicio público de la educación, por su naturaleza, origen en la financiación de sus recursos, aspectos diferenciales en la inserción en el mercado y por la concepción o misiones, se deben medir, en muchos casos, con parámetros distintos.

Para tener una idea de cómo sería esa estructuración de las instituciones de educación superior, de acuerdo con el índice de complejidad, presentamos la siguiente tabla:

Clasificación	Públicas	Privadas
Mayor complejidad		
Mediana complejidad		
Menor complejidad		

Se observa que no se intenta establecer un orden de las instituciones por su complejidad, sino clasificarlas en tres grandes grupos.

Pero se debe insistir en que, salvo la complejidad, el índice no mide nada más, precisamente el método es al contrario. En un grupo de similar complejidad se pueden construir indicadores de calidad, eficacia, eficiencia, cobertura, equidad y los demás que sean pertinentes.

Para construir ese indicador de complejidad, tomamos en cuenta los siguientes factores:

- Complejidad en la estructura de la investigación.
- Multidisciplinariedad en pregrados y postgrados (especializaciones, maestrías, doctorados).
- Docentes.
- Estudiantes de pregrado y de postgrado.

Hemos tenido que omitir otros factores, teóricamente importantes, pero sobre los cuales no hay información disponible o la información no es confiable. Por ejemplo, infraestructura, personal administrativo, laboratorios, bibliotecas, computadores, etc. Además de las limitaciones metodológicas tenemos muchas restricciones en cuanto a la información. Aunque se reconocen importantes avances recientes en el desarrollo de una cultura en esta materia, todavía son muy precarios los sistemas institucionales de información y correlativamente el sistema nacional. Por eso la construcción de este índice, como todo este trabajo, se considera como un proceso gradual y progresivo en el que se van depurando y perfeccionando las estadísticas, la información y los indicadores. Con todas las limitaciones que tengan estos primeros pasos, los consideramos como los cimientos de un proceso que se irá perfeccionado día a día.

- *Revisión y estudio del estado del arte de las bases de datos existentes*

Como ya se dijo se establecieron los primeros contactos con el Consejo Nacional de Acreditación, COLCIENCIAS y la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías para la definición de términos y mecanismos que permitan que el Sistema Nacional de Información incorpore a todos los agentes pertinentes en la producción del sistema. Este acercamiento, definición y separación de tareas y responsabilidades alimenta todo el proyecto y debe quedar como imperativo hacia el futuro para todas estas organizaciones. Desde luego, la consultoría, para el éxito de sus funciones, depende del apoyo que reciba de esas instituciones, pero se debe resaltar que el primer encuentro fue muy productivo. Igualmente y dada su participación en el proyecto, el Observatorio Colombiano de Ciencia y Tecnología permitió tener acceso a la estructura de sus bases de datos, para evaluar el potencial de relacionamiento y la derivación de indicadores relacionados con la educación superior en sus aspectos relativos a las actividades de ciencia y tecnología.

- *Hacia una nueva concepción del Sistema Nacional de Información*

Aunque no estaba contemplado en esta primera fase, la consultoría presentó a la Dirección del ICFES un primer documento en el cual da las bases conceptuales para construir el Sistema Nacional de Información, la filosofía que anima dicho documento es esencial para la realización de la segunda fase del proyecto,

pues guía a los consultores en la definición de las tareas que se deben realizar para alcanzar las metas propuestas.

Alcances y perspectivas futuras

En la segunda fase del estudio, se requieren los siguientes procesos o etapas:

a. *Clasificar y uniformar la nomenclatura de programas para las instituciones técnicas y tecnológicas*

Como ya se anticipó, en la primera fase se clasificaron la mayoría de los programas de las universidades e instituciones universitarias. En esta segunda etapa, se debe extender el trabajo a todas las instituciones de la educación superior, de acuerdo, con la información suministrada por el SNIES.

La consultoría, además, dejará criterios escritos y propondrá un sistema de clasificación hacia el futuro que preserve la consistencia y coherencia del modelo.

Como esta clasificación abarca todas las áreas del conocimiento, lo que impide un dominio universal por parte de cualquier grupo, el ICFES se compromete a designar expertos y a financiarlos, para que hagan revisiones de la clasificación de los consultores y que ayuden a resolver las dudas presentadas. Los expertos actuarán bajo los criterios propuestos por la consultoría, siempre y cuando éstos hayan sido acogidos por el ICFES.

En esta fase se harán también todas las correcciones de los errores que figuren en las bases de datos revisados para la mencionada clasificación, aprovechando que la revisión es exhaustiva.

b. *Selección de las bases de datos*

Del trabajo anterior y de la revisión sistemática del programa Akademia, Aktual y otras bases correlacionadas del SNIES, se debe derivar una definición de los términos básicos para construir el nuevo sistema, y se deben explicitar las variables y conceptos para poder realizar una homologación técnica de las bases de datos existentes, con el fin de poder uniformar criterios para su utilización. Se debe precisar la información que se requiere de las instituciones del sistema

para construir las estadísticas e indicadores elegidos. Este paso es fundamental en la propuesta técnica para el nuevo sistema.

La consultoría, conjuntamente con funcionarios del ICFES, continuará su contacto con otras instituciones como COLCIENCIAS, Consejo Nacional de Acreditación y Comisión Nacional de Doctorados, en procura de buscar mecanismos para generar bases de datos intercambiables, la uniformidad de criterios y evitar la duplicación en la información. Se buscará la creación de mecanismos permanentes para esta labor que es de largo alcance.

c. Definición y clasificación de los indicadores y generación de estadísticas

A partir del análisis de las etapas anteriores se entrará a tipificar y clasificar los indicadores que reflejen las variables de las instituciones y programas de educación superior.

Para la realización de esta etapa o proceso se requiere una revisión de los estudios de indicadores que hay propuestos en diferentes trabajos que se han venido realizando en el nivel nacional, sobre todo el trabajo del SUE, y una revisión amplia de la literatura internacional sobre los temas pertinentes, con el fin de determinar el tipo de indicadores que se deben adoptar, los modelos de análisis a construir, la información requerida y el valor agregado conceptual que de ellos se puede derivar. Como resultado de este análisis se propondrán nuevos indicadores, que requerirán de información adicional, y se definirá, para algunos casos o tipo de estudios, la frecuencia necesaria de la información adicional.

d. Definición de nueva información

Con base en los análisis realizados se determinarán los requerimientos de nueva información necesaria y no existente y que es indispensable para cumplir con el objetivo y propósitos propuestos.

En particular se llama la atención sobre el hecho de que, con respecto a la información y a los indicadores tradicionales, éstos están centrados en el lado de la oferta, con un gran vacío en el planteamiento de indicadores de demanda.

e. *Una construcción metodológica de indicadores de demanda*

El proyecto debe hacer referencia a este aspecto y proponer un tipo de indicadores desde esta perspectiva y sugerir metodologías y estrategias para su construcción. No obstante, dada la complejidad, el costo y el hecho de que la responsabilidad de estas construcciones de indicadores, desde el lado de la demanda, corresponde a entidades distintas del ICFES, el presente proyecto sólo se referirá en este campo a ideas generales y sugerencias metodológicas para la construcción efectiva de este tipo de indicadores. Por esta razón, entre otras, este proyecto se ha denominado “*Hacia un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior*”.

f. *La revisión del sistema interno del ICFES*

Como anotamos al comienzo, además del sistema “externo”, que es propiamente el Sistema Nacional de Información en los términos de la Ley 30, la consultoría entrará a revisar y a proponer modificaciones en el Sistema “interno” del ICFES, fundamentalmente para las tareas de inspección y vigilancia, buscando la armonía entre los dos modelos.

Como esta revisión es muy compleja y puede eventualmente implicar cambios profundos en el funcionamiento institucional, que pueden retrasar y dificultar la aplicación de las propuestas, la consultoría no asume compromisos más allá de la revisión y presentación de propuestas serias y estructuradas, y el ICFES se compromete a brindar todo el apoyo y colaboración de los funcionarios respectivos para el éxito de la reforma y asume la responsabilidad de la aplicación de las nuevas propuestas.

g. *Interacción con las instituciones del Sistema. Prueba Piloto*

Como culminación de esta fase se debe llevar a cabo una prueba piloto de interacción con las instituciones seleccionadas para validar la captura de información y de la metodología propuesta. Esta prueba piloto deberá tener en cuenta la diferenciación institucional para su realización. La prueba piloto se realizará inicialmente en un máximo de diez instituciones, en Bogotá y Medellín, con carácter presencial y otras diez a través del correo; posteriormente se realizará en otras ciudades del país.

h. Montaje del software de administración del sistema

Por último, se avanzará en el montaje del software que administrará el nuevo Sistema Nacional de Información de Educación Superior. En esta fase se trabajará conjuntamente con expertos en soluciones informáticas, las cuales tendrán la característica de que responderán a los términos de referencia definidos en las primeras dos fases del proyecto. En esta etapa igualmente se ampliará la prueba piloto del sistema, que llevará ya el acompañamiento de quienes hayan de administrar en la primera etapa el proyecto.

Conclusiones

Una de las conclusiones más significativas de este proyecto es que los avances que ha hecho la política educativa nacional pueden ser inútiles si no se cuenta con un verdadero Sistema Nacional de Información en Educación Superior.

Como lo señala el documento “Bases para un sistema integrado de inspección, vigilancia y control”, del ICFES en 1999: *“No hay sistema de inspección, vigilancia y control de la educación superior, sin información. Sobre pocos aspectos relacionados con la inspección, vigilancia y control de la educación superior ha habido tanto consenso en el país como con la urgencia de disponer de un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. A éste lo podemos considerar como el instrumento complementario y esencial de toda la acción del Estado en materia de educación superior. Es una herramienta de gestión que facilita la planeación, la toma de decisiones, el seguimiento y el control en el interior de las instituciones y en el sistema como un todo. Es, a su vez, la mejor manera de hacer monitoreo del sistema de educación superior y de intervenir en el mercado para hacerlo más transparente”*.

Adicionalmente uno de los objetivos de dicho sistema, sobre el cual se ha trabajado en este proyecto, es contar con indicadores objetivos que, además de responder a los procesos de acreditación, sirvan en la identificación de las instituciones en medio de su heterogeneidad. El proceso de construcción de indicadores para la educación superior tropieza con muchos obstáculos, uno de los principales es el reconocimiento generalizado de la gran heterogeneidad que existe entre las diversas instituciones del sistema. No sólo se reconocen diferencias importantes por el origen jurídico de las entidades, que pueden ser oficiales y

privadas, con diversas caracterizaciones en uno y otro campo. También hay diferentes clases de instituciones según la ley 30 y ahí aparecen las instituciones técnicas, tecnológicas, las universitarias, y las universidades. Pero se cruzan, además, las diversas modalidades y campos de acción. Tampoco se pueden desestimar consideraciones regionales y de tradición de las respectivas entidades. Más recientemente, con las definiciones de las misiones y visiones de las diferentes instituciones se perfilan tendencias hacia la investigación o la formación profesional como énfasis.

Este proyecto se constituye así en un primer camino en la identificación y caracterización de las instituciones de educación superior en el país, así como en la posibilidad de que se puedan comparar distintos programas curriculares de educación superior en el país, hoy tarea imposible en medio de la amplitud de la nomenclatura de programas académicos y con ello la imposibilidad de análisis estadístico.

PLAN ESTRATÉGICO DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA. “INSPECCIÓN TOTAL” VISITAS A LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR¹

Leonor Cala de Rojas

Presentación

El presente artículo tiene como propósito relatar la experiencia del desarrollo de una de las formas de ejercer la inspección y vigilancia: la realización de visitas a las instituciones de educación superior, ordenadas al ICFES por el Ministerio de Educación Nacional, durante el año 2001 y primer semestre de 2002.

El texto presenta algunos antecedentes de la labor de inspección y vigilancia desarrollada por el ICFES, se enuncia la metodología adelantada para desarrollar las visitas a las instituciones y se sintetizan algunos resultados y hallazgos del proceso adelantado.

Es importante anotar que el “plan de inspección total” se constituyó en una gran experiencia formativa para el ICFES y en una oportunidad para repensar su labor. De él se desprenden múltiples iniciativas. Se adelantó en un momento justo, pues es compartido por todos que hoy se tiene una sociedad más vigilante sobre el desempeño de las instituciones de educación superior; los usuarios de sus servicios son cada vez más exigentes para recibir una educación de calidad y el rendimiento público de cuentas de las instituciones de educación superior es exigencia de nuevos actores sociales más informados y mejor for-

¹ Esta labor no hubiera sido posible sin el liderazgo de Patricia Martínez Barrios con el apoyo de María de la Paz Mendoza y Leonor Cala de Rojas, así como del equipo de visitadores y personal de apoyo.

mados. De ahí que la información pública y transparente, la evaluación y la acreditación social pasen a ocupar mayor atención de gobiernos, de instituciones y de la sociedad.

Antecedentes

Existen en los últimos años varios esfuerzos tanto de las instituciones de educación superior como del Estado, dirigidas tanto a mejorar como a controlar la calidad del servicio educativo, los cuales se concretan en experiencias como los procesos de autoevaluación, acreditación, estándares de calidad, exámenes de calidad, visitas de inspección y vigilancia, apoyados en la mayoría de los casos con criterios que pueden permitir el conocimiento real del desempeño de las instituciones de educación superior. Estos esfuerzos se encuentran fundamentados en los continuos cambios experimentados en la sociedad que presionan renovación en el sector educativo. El avance o fracaso del sistema de educación superior está condicionado en un alto grado por la capacidad que muestren las instituciones de educación superior para aprovechar las oportunidades y enfrentar las amenazas de su entorno².

Sin embargo, aunque el cambio afecta a todos, no se da de manera homogénea en los distintos ámbitos de la sociedad. En cuanto a las instituciones educativas, éstas actúan en contextos de cambio no siempre favorables para el desarrollo de sus funciones; así como presenta amenazas también abre nuevas oportunidades de acción. La crisis representa retos a la imaginación de las instituciones educativas y les exige buscar nuevas formas en el cumplimiento de sus funciones sustantivas. A manera de repaso, se sintetizan algunos de los principales desafíos que según el Banco Mundial (1998)³ plantea el contexto social para el funcionamiento de las instituciones de educación superior:

- El entorno económico: Las crisis económicas recurrentes y la dificultad de contar con escenarios estables de crecimiento económico a mediano y lar-

² CRESALC/UNESCO-ASCUN. *De la universidad a los sistemas universitarios*. Memorias del Encuentro Internacional "El plan de transformación de la educación superior para América Latina y el Caribe, un desafío para Colombia. IESALC/UNESCO, 1998. p. 11.

³ THE WORLD BANK. *Higher education in developing countries. Peril and promise. The task force on higher education and society*. Washington, 2000.

go plazo, representa uno de los mayores retos a las instituciones de educación superior en sus procesos de planeación, por carecer de marcos de referencia estables. A la incertidumbre del comportamiento que tendrá la economía del país, cada vez más dependiente de variables internacionales, se aúna la falta de precisión de políticas de Estado⁴ en materia económica. Las restricciones financieras, además, inciden en los apoyos que la sociedad y el Estado otorgan a la educación superior y ello dificulta la realización de procesos de transformación de largo plazo y el desarrollo de los programas y proyectos sustantivos. Las instituciones de educación superior públicas viven en la amenaza constante de no contar con un presupuesto suficiente año tras año y las privadas resienten la disminución de los ingresos de los sectores sociales que conforman su clientela.

- El entorno político: La ampliación de la diversidad de opciones políticas y el mayor pluralismo que se está dando son elementos que propician el desarrollo de la educación superior. La importancia de la formación de una nueva ciudadanía más educada, que ejerza con mayor responsabilidad sus derechos propicia, oportunidades para fortalecer las formas de organización bajo los principios de la libertad y la democracia.
- El entorno social: Los procesos de descentralización económica, social y cultural abren la oportunidad de una mayor vinculación entre las instituciones de educación superior y los actores locales. De este modo, se posibilita una mayor adecuación entre cada región y municipio para el desarrollo de muy diversos programas de formación, actualización, investigación, creación cultural y servicio, en atención a condiciones y necesidades propias, permitiendo reforzar su identidad institucional e identificar sus nichos de oportunidad. También es claro que si las instituciones de educación superior continúan girando en torno a las grandes ciudades y ciertos polos de desarrollo y no se preparan con anticipación para atender las nuevas demandas de una sociedad más descentralizada, se verán rebasadas en sus capacidades actuales, y otras instancias formativas las irán desplazando paulatinamente.

⁴ Por política de Estado nos referimos a las políticas públicas que cumplen al menos cuatro condiciones: 1) tienen una visión de largo plazo; 2) su diseño es resultado de amplios consensos entre los distintos niveles de gobierno, grupos sociales y fuerzas políticas del país; 3) obligan a los gobiernos a considerarlas en sus planes y programas de desarrollo, y 4) la sociedad se compromete a impulsarlas en las distintas esferas de acción.

- El entorno cultural: La emergencia de nuevos valores en los ámbitos de la sociedad civil, político y económico, así como de actitudes más constructivas y autónomas, refuerzan el clima intelectual de las instituciones de educación superior. Frente al requerimiento de la sociedad de fortalecer la formación de valores, las instituciones de educación superior tienen la oportunidad de incidir en esta formación. El fortalecimiento de la sociedad democrática a que se aspira impulsa valores que deben ser fortalecidos por la educación superior: libertad, responsabilidad, solidaridad, justicia social, respeto y tolerancia a las diferencias, búsqueda de la verdad, respeto a los derechos humanos, conservación del medio ambiente y una cultura de paz.

Ante los anteriores retos las instituciones deben replantear su misión y visión y las estrategias de tal forma que adecuen su proyecto a las exigencias que le plantea el contexto nacional e internacional.

La inspección y vigilancia regulada

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 67° de la Constitución Política, 2° y 3° de la Ley 30 de 1992, la educación es un servicio público, que cumple una función social, y por tanto le corresponde al Estado, regular y ejercer la inspección y vigilancia, a fin de procurar el desarrollo de las potencialidades del ser humano en forma integral. La educación es pensada en la Carta Política como un derecho-deber; por tanto su ejercicio involucra una responsabilidad con el bien común, sobre el cual se debe dar cuentas a la familia, a la sociedad y al Estado.

En particular el artículo 32° de la Ley 30 de 1992 señaló: La suprema inspección y vigilancia se ejercerá indelegablemente, salvo lo previsto en el artículo 33° de la Ley, a través del desarrollo de un proceso de evaluación que apoye, fomente y dignifique la educación superior, para velar entre otros aspectos por la calidad de la educación superior dentro del respeto a la autonomía universitaria y a las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra.

Esta tarea de inspección y vigilancia por parte del Estado ha venido ejerciéndose en el país básicamente mediante el establecimiento de normas que fijan las reglas de juego de la actividad de las instituciones de educación superior y el estudio, apertura y desarrollo de investigaciones administrativas conducentes al

esclarecimiento de hechos investigados con prevalencia de la búsqueda de responsables y la imposición de sanciones antes que del planteamiento de soluciones. Este procedimiento totalmente regulado parece insuficiente debido no sólo a condiciones de tipo cultural, pues la norma es incapaz de prever todas las posibles situaciones, sino que se evidencia por el deterioro de la calidad, la atomización institucional y la debilidad en el ejercicio de la supervisión.

Del desarrollo de esta labor existe, de una parte, la sensación de una labor incumplida, tortuosa y con un balance deficitario. De otra parte, el cúmulo de quejas y procesos investigativos ahogan administrativamente al ICFES sin permitir que se genere una acción eficaz que logre dar solución a problemáticas de calidad ni se conozca el resultado de su intervención. Por lo tanto, es conveniente complementar y centrar los esfuerzos en esquemas de inspección y control que exhorten, la generación de soluciones en las que primero se busque identificar situaciones problema, comprometerse con su mejoramiento y en especial tener como eje orientador la responsabilidad y finalidad del servicio educativo antes que señalar culpables y penas. Este esquema puede ser el de la evaluación institucional y el desarrollo de planes de mejoramiento académico.

La evaluación institucional

Con fundamento en la posibilidad que brindan las normas para desarrollar un proceso evaluativo en el marco de la inspección y vigilancia, se considera que una de las opciones es la evaluación institucional, la que supone un proceso complejo y que implica una delicada tarea de interpretación de un conjunto de elementos que interactúan configurando una realidad particular y significativa.

La necesidad de evaluación de las instituciones de educación superior parece obvia por ser la educación una actividad propositiva, intencional; en consecuencia, la determinación de si se logran las metas y en qué grado, es un elemento constitutivo de la propia acción. Una evaluación es el proceso por el que se aprecia y discierne la legitimidad social y legal de las acciones y realizaciones; es, entonces, un proceso profundamente humano que se nutre y se articula en el diálogo, la discusión y la reflexión. Por tanto, evaluar es un momento en el camino para apreciar lo caminado y decidir cómo continuar. Supone por ello un proceso que requiere de la participación reflexiva y constructiva de todos los

miembros de la institución y la mirada crítica y propositiva de los egresados, de los profesores, de los investigadores y expertos en educación.

Se trata de mejorar la calidad a través de interrogarse sobre las acciones, identificando problemas y comprendiéndolos en su contexto. Debe tender a crear las condiciones óptimas para que los participantes, incluyendo al evaluador, mejoren su comprensión sobre la realidad institucional. Es también una herramienta importante de transformación de las instituciones de educación superior y de la práctica educativa. Todo ello determina que la institución como objeto para evaluar sea de una gran complejidad y sensibilidad.

La evaluación institucional que realiza el ICFES mediante las visitas de inspección y vigilancia parten de una premisa básica: el respeto a la autonomía universitaria, principio que goza de jerarquía constitucional. Este valor subraya el respeto por el proyecto institucional que cada institución determine para sí misma. Se desprende necesariamente de ello, que no es posible concebir un modelo estricto o predeterminado, fundamentalmente porque las evaluaciones institucionales son procesos abiertos y perfectibles y porque las instituciones son diversas, unas grandes y otras pequeñas: de diferentes niveles, unas con larga tradición y otras nuevas; con múltiples niveles que interactúan, entre sí y con el medio, con historias particulares y proyectos propios.

Visitas a las instituciones de educación superior

Es importante tener en cuenta que el ICFES siempre ha realizado una tarea evaluativa, desde diversas perspectivas, formas y sujetos. Sin embargo su mayor experiencia en relación con las instituciones de educación superior se encuentra en la evaluación de programas académicos; sin desconocer la labor de evaluación institucional desarrollada a través del Grupo de Apoyo a la Comisión Consultiva, ésta se centra en una institución hipotética y sobre la base documental aportada.

Mediante la evaluación de programas se hace difícil obtener una visión integral de la institución, así se visiten durante el año varios programas de la misma institución, por la necesidad de involucrar pares académicos diferentes, situación que no permite un seguimiento de la misma en términos de conocimiento y mejoramiento académico, administrativo, de recursos de infraestructura, etc.

Por ello esta estrategia de visitas de inspección y vigilancia a las instituciones de educación superior –IES– resultó novedosa pero a la vez requirió un proceso creativo y formativo para desarrollar en corto tiempo una tarea de alta responsabilidad en la que no se había incursionado completamente. A la vez requirió de un buen componente de intuición y audacia para conformar equipos de trabajo itinerantes pero armónicos.

De este modo, a partir del mes de marzo del año 2000, el ICFES ha venido desarrollando un proceso de inspección y vigilancia de carácter proactivo con el fin de analizar de manera holística la situación de cada institución en sus aspectos legales, académicos, financieros y de infraestructura. El programa diseñado se denominó “Inspección total” y tenía como meta visitar la totalidad de las instituciones de educación superior del país, privadas y públicas de todos los niveles: 312 en total.

La visita se constituyó ante todo en una labor académica de evaluación institucional realizada en las instalaciones de la institución de educación superior. Para tal fin se constituyeron equipos de trabajo integrados por un académico, un abogado y un financiero, quienes en dos o tres días y en algunas ocasiones acompañados por uno o varios pares académicos analizaban integralmente el funcionamiento de la institución de educación superior.

Para abordar la visita de inspección y vigilancia se tuvieron como referentes operativos los siguientes puntos:

- Confrontación de las actuaciones institucionales frente al cumplimiento de las normas sobre educación superior.
- Verificación del cumplimiento de los compromisos institucionales. Los documentos de política institucional: plan de desarrollo y/o plan estratégico, plan educativo institucional, modelo pedagógico institucional, estatutos, reglamentos internos y planes de estudio que expresan y definen la orientación, propósitos y metas institucionales en los cuales se concreta la autonomía institucional son confrontados frente a la coherencia con práctica real.
- Comprobación de la información suministrada por las instituciones de educación superior a los órganos de control y la observancia de las condiciones previstas en ella.

- Protección del sentido público de la educación superior frente a cualquier interés particular: es deber del Estado velar porque las instituciones de educación superior desarrollen los fines sociales para los cuales fueron creadas y respondan al sentido de servicio público que caracteriza a la educación superior.

El proceso para la realización de la visita consta de las siguientes fases:

Preparación: Esta fase se inicia con un proceso de acercamiento documental a la institución objeto de visita por parte de los funcionarios del ICFES con el fin de conocer las particularidades y características de la institución a visitar. Para ello se ubican en el archivo académico del ICFES las carpetas institucionales y, en las diferentes dependencias, la información aportada por la institución en las oportunidades en que ha realizado trámites institucionales. Además se recoge información sobre quejas, reclamos y estudio de apertura o de investigaciones en curso. Con el fin de ampliar la idea general de la institución a visitar, se revisa la página Web de la institución y la información contenida en el SNIES.

Desarrollo de la visita: Se realiza en cuatro dimensiones, que a su vez incluyen los aspectos afines para permitir una visión integral del funcionamiento de la institución. Son:

- **Legal:** Involucra la revisión de las normas internas y su aplicación frente a reglamentación de la educación superior; publicidad institucional (folletos, prospectos, medios escritos, vallas, radio, internet, etc); cumplimiento de requisitos, políticas y criterios para admisión de estudiantes, permanencia y deserción estudiantil; políticas de estímulos a estudiantes; formas de contratación de docentes; convenios para desarrollo de programas académicos y cooperación interinstitucional, entre otros.
- **Académica:** Incluye las funciones básicas de la educación superior: docencia (condiciones, recursos, apoyos para su ejercicio, políticas y programas de formación y capacitación; identificación del recurso humano dispuesto para la labor docente, nivel de formación, revisión de carpetas y hojas de vida; estímulos y permanencia de docentes; estrategias de evaluación docente y estudiantil); política y actividades de investigación; política y programas de extensión y bienestar institucional; prácticas estudiantiles y acompañamiento a estudiantes, entre otros aspectos.

- Financiera: revisión de la información contable, presupuestos, balances, estados financieros y apoyo administrativo para el desarrollo de las funciones básicas de la educación superior; verificación de la reinversión en docencia, investigación, extensión y bienestar universitario (ejecución del 2% establecido), laboratorios, biblioteca, formación docente, etc.; derechos pecuniarios e incremento en los costos del servicio; salarios de docentes; valor hora cátedra y forma de pago de prestaciones sociales; manejo de fondos patrimoniales y de donaciones, entre otros aspectos.
- Infraestructura física: disposición institucional de espacios y condiciones físicas en cantidad y calidad para garantizar el buen desarrollo de las actividades propias de las instituciones de educación superior: recursos de laboratorios materiales y sitios de práctica, recursos bibliográficos, informáticos y tecnológicos, servicios, campos y escenarios deportivos y recreativos, entre otros.

Para el desarrollo de la visita se propone una agenda, manejada con la flexibilidad que requiera la complejidad, origen y carácter institucional. Al finalizar la visita se levanta un acta en la que se consigna de manera descriptiva el desarrollo de la misma.

Realización del informe: Con base en lo observado en la visita y el análisis y confrontación de los documentos recolectados, se procede en equipo a la realización del informe, el cual contiene una síntesis de la valoración de las diversas dimensiones, conclusiones en las cuales se incluyen tanto las fortalezas como las debilidades institucionales, y se finaliza con el planteamiento de recomendaciones.

Comité de Evaluación de Inspección y Vigilancia

El ICFES ha creado una instancia superior denominada Comité de Evaluación de Inspección y Vigilancia, mediante Resolución No. 00355A del 28 de marzo de 2001, en el cual participan sus directivas. Allí se analiza, con base en los informes de visita, la situación institucional y se decide por consenso las recomendaciones, sugerencias o requerimientos que debe plantearle a la institución. Posteriormente se elabora una carta de recomendaciones, en la cual se plasman los términos de cumplimiento, se esbozan las fortalezas y se sugieren las estrategias para superar situaciones problemáticas o debilidades encontradas.

Acciones y resultados del plan

Acciones

De las 312 instituciones de educación superior existentes, se realizaron en el año 2001, 127 visitas (abril a noviembre); en el 2002, de enero a julio, 122 nuevas visitas entre instituciones privadas y públicas e igualmente 20 a universidades estatales vinculadas al SUE, para un total de 269 instituciones visitadas. También se realizaron durante el año 2001, visitas de profundización a 15 instituciones y 26 en el primer semestre del año 2002, para un total de 41 visitas de seguimiento con el fin de conocer el avance de la implementación y desarrollo de los recomendaciones y planes de mejoramiento institucional. En total en el marco del plan de visitas se realizaron 310 visitas a 269 instituciones de educación superior.

Año 2001	
Visitas realizadas	127
Año 2002	
Visitas nuevas IES	122
Visitas a universidades estatales	20
Total IES visitadas	269
Visitas de profundización y seguimiento	
2001	15
2002	26
Total visitas de profundización	41
Total visitas 2001-2002	310

Las Seccionales de las universidades estatales vinculadas al SUE, así como las universidades en las que se adelanta estudio de viabilidad y sostenibilidad institucional no fueron objeto de visita en esta fase del plan. Tampoco se visitaron instituciones con situaciones especiales como el SENA, incluidas sus seccionales, otras instituciones públicas y privadas de reciente creación (2º semestre 2001 y 2002) e instituciones con proceso de acreditación institucional o instituciones con investigación total y en liquidación.

Instituciones no visitadas	
Universidades Estatales con estudio de viabilidad y sostenibilidad	9
Universidades Estatales Seccionales	12
IES con acreditación Institucional y/o voluntaria (más de 5 programas)	4
IES de reciente creación (2°. 2001, 1°. 2002)	3
IES con situaciones especiales (régimen especial)	5
Seccionales de IES privadas visitadas en la sede	4
IES en liquidación	1
Otras situaciones especiales	5
 Total IES que no requerían visita	 43

Resultados

Entre los resultados obtenidos, en primera instancia conviene resaltar aspectos positivos que se desprenden de la experiencia realizada, luego sintetizar algunos hallazgos y por último, de manera general, enunciar las acciones inmediatas que ha emprendido el ICFES en relación con cada una de las instituciones visitadas. No sobra señalar que como resultado del Plan de Inspección Total también se origina la necesidad de reorientar políticas, programas y revisar normas, las cuales se considerarán a corto y mediano plazo.

Entre los aspectos positivos se pueden mencionar los siguientes:

- Se realizó un verdadero acercamiento a las instituciones, lo cual ha permitido un conocimiento real de su situación. Se ha hecho presencia en instituciones que por su ubicación geográfica nunca habían sido visitadas por el Estado. Este conocimiento brinda elementos importantes para la elaboración de diagnósticos certeros que pueden conllevar a la formulación de políticas que permitan superar problemáticas comunes.
- Se ha obtenido un giro hacia la cultura del control proactivo que evita la acción policial, convirtiendo la inspección y vigilancia fundamentalmente en una labor académica de construcción compartida de la calidad.
- Se ha hecho realidad la cultura de la rendición de cuentas. Se vuelve a valorar la intervención del Estado en la educación superior, lo cual viene

generando nuevas tendencias como la de reclamar los derechos vulnerados ante entidades gubernamentales de control con la convicción de ser atendidos.

- Ha permitido repensar en la pertinencia de los proyectos y articular programas y acciones de fomento y desarrollo de la educación superior, así como establecer, reorientar y coordinar acciones, criterios y procedimientos internos en el ICFES. Entre otros asuntos, se ha logrado la actualización de los archivos institucionales del ICFES.
- Fue una gran oportunidad para reflexionar sobre el problema de la evaluación institucional y los diferentes aspectos que en ésta se involucran. En este sentido, permitió la contextualización de la evaluación de programas para su registro en el SNIES y unificación de criterios en la atención de otros trámites.
- En el marco de este proceso se logró asesorar a muchas instituciones con una mirada holística e integral, conocer fortalezas y dificultades de cada una y depurar el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, pues se encontró que muchos programas registrados en el SNIES ya no se ofertan o no funcionan por falta de demanda, situación que disminuye por lo menos en un 30% el número de programas en oferta.

Hallazgos

Al hacer un balance de la situación encontrada después de realizadas las visitas del plan de inspección total, se puede corroborar que existen problemáticas y esfuerzos comunes, fortalezas compartidas y debilidades similares que permiten perfilar tipologías de actuación de acuerdo con la complejidad institucional, como las siguientes:

- Instituciones consolidadas que han fortalecido su comunidad académica mediante la adecuada articulación entre la docencia, la investigación y la extensión universitaria.
- Instituciones de escasa consolidación en algunos aspectos académicos y administrativos que podrían ser superados en el proceso de autoevaluación.

- Instituciones que presentan problemas de orden académico y administrativo que pueden ser superados mediante un plan de mejoramiento dada su disposición para el cambio.
- Instituciones que presentan problemas de orden legal, académico y administrativo, los cuales no dan garantía del cumplimiento de los objetivos de la educación superior y que podrían considerarse de “alto riesgo”.

En este contexto se observó que:

- Existen instituciones que cuentan con un proyecto institucional formulado y ejecutado en coherencia con su realidad y capacidad institucional bajo los principios, valores y compromisos de formación establecidos en la misión institucional. Pero, así mismo, existe un buen número de instituciones que no cuentan con un plan de desarrollo o un proyecto institucional formulado, ni tienen orientaciones ni criterios claros y compartidos para desarrollar su labor. En otros casos, aunque se cuente con los documentos, se presentan distanciamientos entre los planteamientos teóricos y las prácticas reales.
- En pocas instituciones se fomenta y propicia un ambiente intelectual y el mejoramiento permanente de su comunidad universitaria. En la mayoría, las condiciones académicas no predisponen hacia la investigación, la producción intelectual y el desarrollo del conocimiento; no obstante se enuncia el compromiso institucional con ellos.
- Se encuentran instituciones en las cuales aún no se han iniciado los procesos de evaluación y autoevaluación permanentes o en las que sus resultados no son aplicados al mejoramiento académico y administrativo pues dichos procesos se desarrollan únicamente para presentarlos a agentes externos.
- Así como existe en muchas instituciones preocupación por la consolidación de los programas académicos antes de ampliar su cubrimiento a otras regiones del país, se observa en otras desmedido interés por extender su campo de acción sin comprender ni lograr valor agregado en su desarrollo académico.
- A pesar de encontrar que los planes de estudio se actualizan y ajustan con responsabilidad a las necesidades de formación y se respetan los compro-

misos adquiridos previamente con los estudiantes, en algunas instituciones las modificaciones no obedecen a procesos de reflexión, autoevaluación y acuerdos con la comunidad educativa, sino a situaciones coyunturales de la oferta.

- La labor de extensión en muchas instituciones se limita a la oferta de programas y cursos de formación continuada. Las actividades investigativas son escasas, no se cuenta con los recursos para desarrollarla o no existe la formación investigativa ni las condiciones adecuadas para incentivarla.
- Aunque existe preocupación a nivel general por la formación de docentes e investigadores, no se cuenta con políticas y programas de desarrollo profesoral de carácter institucional y permanente. En contadas instituciones se propicia institucionalmente y de forma permanente el intercambio con comunidades académicas e investigativas.
- Se hacen esfuerzos permanentes por mejorar la adecuación y dotación de laboratorios, biblioteca y recursos de apoyo. Pero en la mayoría se requiere su fortalecimiento especialmente en cuanto a la actualización e incremento del acervo bibliográfico y el recurso tecnológico.
- Los ingresos y el patrimonio en algunas instituciones tienden al aumento o por lo menos permanecen constantes pero requieren ajustes en el manejo presupuestal y en su cartera. En la mayoría de las instituciones la principal fuente de ingresos está constituida por el recaudo de matrícula. Por ello, la situación de instituciones de educación superior pequeñas es crítica por las graves dificultades financieras, acrecentadas por la falta de planeación y escasas posibilidades de diversificación de sus ingresos. Al disminuir el volumen de matriculados disminuye su viabilidad y sostenibilidad. Además su índice de endeudamiento es progresivo y su nivel de liquidez es bajo.
- Los presupuestos no presentan desagregación de la proyección y ejecución de los recursos destinados al desarrollo de las actividades propias de la educación superior, lo cual no permite conocer claramente los montos ejecutados en cada una de las actividades como por ejemplo en investigación, extensión, biblioteca, laboratorios, capacitación, etc.

- Un buen número de instituciones, tanto públicas como privadas, no cuentan con instalaciones físicas adecuadas para el desarrollo académico de los programas o no son propietarias de los inmuebles donde funcionan, lo cual no garantiza seguridad, estabilidad y/o continuidad en la prestación del servicio. Lo anterior indica que no están consolidadas patrimonialmente. En las instituciones privadas se presentan contratos de comodato y arrendamiento de bienes inmuebles entre fundadores y/o familiares de fundadores y la inversión en mejoras a tales inmuebles no se revierte patrimonialmente en la institución, únicamente favorece a terceros.

Sin desconocer lo anterior, se pudo constatar también que muchas instituciones de educación superior, en su diversidad, han estado realizando un esfuerzo por ampliar su cobertura y mejorar su calidad en cuanto a la docencia, investigación y extensión con el propósito de hacer posible una clara rendición de cuentas a la sociedad.

Seguimiento

Con base en los informes de visita y el análisis por parte del Comité de Evaluación de Inspección y Vigilancia, el ICFES inicia acciones inmediatas como las siguientes:

- Elaboración de cartas con sugerencias, recomendaciones y requerimientos en los que se determinan tiempos para su cumplimiento.
- Solicitud de elaboración de planes de mejoramiento institucional.
- Estudio de apertura de investigación.
- Consideración de “institución de alto riesgo”.
- Realización de ajustes en el SNIES, ya que las visitas permitieron constatar inconsistencias de diversa índole y un alto número de programas sin funcionamiento por falta de demanda.

Todas las instituciones ingresan en un proceso de seguimiento del cumplimiento de las recomendaciones, requerimientos y/o elaboración de plan de mejoramiento. Si existen dudas sobre la situación institucional se adelanta una visita de profundización académica, financiera, de infraestructura o legal o se ordena

una visita de seguimiento de recomendaciones y/o verificación de la elaboración del plan de mejoramiento.

En cuanto al seguimiento que adelanta el ICFES es importante señalar que la mayoría de instituciones mantienen buena disposición para el cumplimiento de recomendaciones determinadas en el marco del Plan.

Alcances y perspectivas

Sin desestimar el positivo balance, tanto para instituciones de educación superior como para el ICFES es evidente la necesidad de mejorar el proceso y en especial se requiere legitimar su acción, establecer reglas claras, conocidas y compartidas con las instituciones de educación superior y la comunidad educativa. Por tanto es indispensable construir las bases teóricas de la labor de inspección y vigilancia y en particular establecer sus formas de expresión, límites y relaciones con la autonomía universitaria. Lo anterior permitirá conocer el contexto en el que se inscribe la intervención del Estado, establecer sus modalidades y especialmente direccionar una política acorde con las responsabilidades que le compete y las tendencias de la formación que deben impartir. Así mismo se hace indispensable elaborar un modelo de evaluación y manual metodológico que incluya los instrumentos guía para la realización de las visitas, las acciones y usos de la información recolectada que pueden originarse a partir del proceso realizado.

No obstante, dentro de este marco se puede afirmar que se ha venido construyendo un acuerdo entre las comunidades académicas, sobre la necesidad de encontrar un “equilibrio entre el ejercicio de la autonomía por parte de las Universidades y el ejercicio del control y vigilancia por parte del Estado”.

De otra parte, es determinante contar con un plan de formación intensivo tanto de funcionarios visitantes como de pares académicos, los cuales deben vincularse con mayor frecuencia al equipo de visitas.

Conclusión

Más allá de la conveniencia de desarrollar una nueva fase en el Plan de Visitas, se considera fundamental la tarea de seguimiento de la labor adelantada, brindar acompañamiento y asesoría permanente y procurar la implementación de programas acordes con las necesidades y problemáticas de las instituciones de educación superior.

Como se esbozó anteriormente, es necesario analizar con detenimiento los hallazgos de las visitas que pueden indicar el camino a seguir en materia de políticas, ajustes normativos y en particular evaluar el impacto de sus resultados. Seguramente el interés de los lectores ayudará a completar este panorama, por fuerza inicial y fragmentario pero abierto a la contribución de la comunidad académica.

Para concluir quisiera recordar que en Colombia se consagra la participación de la sociedad en la dirección de su destino, la cual sólo es posible si los ciudadanos conocen y hacen uso de sus derechos, si se brindan las oportunidades de conocimiento y desarrollo a través de la educación y de la información sobre las actuaciones y realizaciones de las instituciones educativas.

Bibliografía

- BRUNNER, José Joaquín. “Tiempo de innovar; políticas innovativas”. En: *Congreso de Educación Superior. Desafío global y respuesta nacional*. Bogotá, Universidad de los Andes, Junio 21-22 de 2001.
- CRESALC/UNESCO-ASCUN. “De la universidad a los sistemas universitarios”. Memorias del Encuentro Internacional *El plan de transformación de la educación superior para América Latina y el Caribe, un desafío para Colombia*. CESALC/UNESCO, 1998. p. 11.
- KELLS, Herbert R. *Proceso de autoevaluación: Una guía para la autoevaluación en la Educación superior*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- ICFES. *Reinvención de la universidad. Prospectiva para soñadores*. Bogotá, 1994.
- RODRÍGUEZ E., Sebastián. “Orientación universitaria y evaluación de la calidad”. En: *Calidad en la universidad: Orientación y evaluación*. Barcelona, Laertes, 1997.
- THE WORLD BANK. *Higher Education in Developing Countries. Peril and Promise. The task force on higher education and society*. Washington, 2000.
- TUNNERMANN BERNHEIM, Carlos. *La educación superior en el umbral del siglo XXI*. Caracas. CRESALC/UNESCO, 1996.

2

EXÁMENES DE ESTADO

NUEVO EXAMEN DE ESTADO PARA INGRESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LOGROS Y PERSPECTIVAS¹

*Myriam González Buitrago
Claudia L. Sáenz Blanco*

Introducción

El examen de estado, como elemento articulador entre la educación media y superior, ha venido jugando cada vez más, un papel fundamental en el apoyo a los procesos de admisión a las universidades y en la retroalimentación a las instituciones de educación básica y media.

Con el interés de cumplir de mejor manera con estos propósitos y reconociendo la evaluación como uno de los principales mecanismos de gestión y apoyo para los procesos de mejoramiento de la educación, el ICFES, a través del Servicio Nacional de Pruebas, inició en 1995 la planeación, financiación y desarrollo del proyecto denominado “Reconceptualización de los exámenes de estado”. El objetivo fundamental de este proyecto fue el de actualizar el examen de tal manera que respondiera a las nuevas realidades educativas y sociales del país, así como a las recientes concepciones de evaluación y a las transformaciones dadas en los distintos campos del conocimiento.

¹ El proceso ha sido liderado en el ICFES por Magdalena Mantilla Cortés con el apoyo de Carlos Antonio Pardo Adames, Claudia Lucía Sáenz Blanco, Myriam González Buitrago y el Grupo de Medición y Evaluación Educativa. Además han participado como consultores María Cristina Torrado y Carlos Augusto Hernández.

La implementación del proyecto, cuya incidencia social fue muy amplia, como se verá más adelante, permitió no solamente actualizar y cualificar los procesos de medición y evaluación adelantados por el ICFES, sino dinamizar la discusión entre los docentes de educación básica y media acerca de su quehacer educativo, servir como referente para las prácticas evaluativas de aula, hacer visibles algunos de los resultados de la acción educativa y generar un espacio de diálogo entre las universidades sobre los procesos de admisión.

El desarrollo de este proyecto fue liderado por un equipo interdisciplinar de profesionales del ICFES, con el apoyo de docentes de algunas universidades e instituciones de educación básica y media. A continuación se presentan los antecedentes y las justificaciones que condujeron a su realización, los referentes teóricos, las fases realizadas entre 1995 y 2001, los participantes, los desarrollos y productos así como las perspectivas futuras y conclusiones. Por constituirse en una síntesis, se han omitido abundantes aspectos, los cuales pueden ser consultados en los diferentes documentos publicados.

Antecedentes del proyecto

Con los propósitos de promover la igualdad de oportunidades para el acceso a la educación superior y contar con un instrumento que permitiera predecir con un buen grado de confianza el futuro desempeño y permanencia de los aspirantes en el sistema educativo, el gobierno, por intermedio del Fondo Universitario Nacional, inició en 1968 la aplicación del examen nacional de ingreso a la educación superior. Una vez se reconocieron las fortalezas técnicas de este examen, así como su utilidad para los procesos de admisión realizados por las universidades, en 1980 con la reforma de la educación superior, adquirió el carácter obligatorio que aún conserva y que fue ratificado en la Ley 30 de 1992.

Con el paso de los años el examen de estado fue alcanzando una gran incidencia social, dada en parte por el hecho de constituirse en el único instrumento con el que se podía obtener información nacional sobre la educación básica y media. Gracias a su amplia cobertura así como a los resultados producidos para las instituciones de educación básica y media, se constituyó gradualmente en un indicador indirecto de la calidad de la educación, razón por la cual muchas de estas instituciones lo utilizaron como un parámetro más para evaluar su gestión.

La fundamentación teórica y las estructuras de las pruebas muy ceñidas a los currículos hasta la década del noventa, empezaron a ser revisadas y cuestionadas como resultado de ciertos acontecimientos de orden nacional e internacional que se enuncian más adelante. Se inició entonces el estudio y redimensionamiento de los propósitos del examen, de su enfoque teórico y evaluativo así como de las directrices técnicas con miras a adecuarlo a las nuevas realidades. Esta iniciativa cobró forma en el “*proyecto de reconceptualización de los exámenes de estado*”, el cual tuvo uno de sus principales logros en marzo del 2000, con la aplicación del nuevo examen. A continuación se destacan los factores más importantes para la gestación de este proyecto:

- La renovación de los propósitos educativos fundamentales del país expresados en la Ley General de Educación (1994), cuando se plantearon nuevos horizontes para el quehacer educativo y por lo tanto para la labor de “enseñar” y de “aprender”. En particular la propuesta de asumir como centro del proceso a quien aprende y no a lo que se enseña, asunto que invitó a la formación de una persona participativa, con capacidad crítica y reflexiva; una persona que en síntesis pudiera comprender su realidad desde diferentes perspectivas y, sobre todo, transformarla para el bien común.
- La experiencia en medición y evaluación del entonces Servicio Nacional de Pruebas, la cual se redimensionó a partir de los avances en la fundamentación teórica de las pruebas de lenguaje y matemáticas y en el estudio e implementación de nuevos modelos de interpretación de resultados alcanzados a partir del año 1991, cuando, por solicitud del Ministerio de Educación Nacional, se desarrollaron las pruebas conocidas como SABER, para evaluar la calidad de la educación en estas dos áreas del conocimiento. Trabajo conceptual y metodológico que posteriormente se extendió a las áreas de ciencias naturales y ciencias sociales.
- Las recomendaciones de la Misión para la Modernización de la Universidad Pública, en las que se reconoció la importancia de generar una interconexión y secuencia lógica entre los exámenes de ingreso a la educación superior y los propuestos exámenes para la educación superior, de tal manera que se contara con una evaluación de la calidad de la educación en su conjunto. Para lograrlo se sugirió el fortalecimiento del Servicio Nacional de Pruebas, la revisión de los supuestos teóricos y técnicos de las pruebas y la organización de seminarios y de investigaciones sobre los constructos

teóricos, los fundamentos epistemológicos de las pruebas y sus implicaciones sociales.

- Las sugerencias de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo en el sentido de fortalecer un sistema nacional de evaluación que estuviera en capacidad de hacer estudios teóricos, investigaciones y evaluaciones específicas, así como divulgar y someter a discusión la información obtenida, de tal manera que la sociedad pudiera contrastar si se estaban obteniendo los resultados educativos esperados. Se propuso entonces, la evaluación de las *competencias básicas* de los estudiantes en lectura comprensiva, escritura y en diferentes tipos de razonamiento en dos momentos distintos: al finalizar la educación básica y al finalizar la media.
- La necesidad de incorporar las concepciones contemporáneas en torno al conocimiento, el hombre y la cultura, las cuales permearon los diferentes campos del conocimiento y en particular aquellos que son objeto de reflexión por su inclusión como áreas obligatorias y fundamentales de formación y por lo tanto de evaluación.
- Los avances en el campo de la medición y la evaluación educativa a nivel mundial, con la incursión en nuevos modelos de medición denominados genéricamente como teoría de respuesta a los ítems, los cuales ofrecían ventajas con respecto al modelo de la teoría clásica de los tests que venía siendo utilizada.

Justificación

Si bien es cierto que el examen cumplió hasta 1999 un importante papel en los procesos de admisión a la universidad, los acontecimientos nacionales e internacionales descritos en la sección anterior hicieron necesaria una revisión de sus propósitos, enfoque teórico y psicométrico, así como de los resultados y sobre todo del uso e impacto social de los mismos, dada su capacidad para orientar los procesos educativos.

Para esto el equipo de trabajo tuvo como objetivo trazar las directrices necesarias para contar al final del proceso con un instrumento actualizado y adecuado a una realidad nacional en la que resultaba necesario sustentar y apoyar dife-

rentes acciones de la comunidad educativa. La intención fue involucrar más decididamente a los actores del medio educativo en la autoevaluación y en la construcción de una cultura de la evaluación. En líneas generales, se quiso atender y dar respuesta a los siguientes aspectos.

- La necesidad de construir unos referentes teóricos y una categoría para la evaluación que articulara los enfoques actuales sobre el conocimiento, la evaluación, la educación y las distintas disciplinas, acordes con los ideales planteados a partir de las directrices educativas nacionales y de las recomendaciones de las diferentes misiones y que, desde la evaluación, promovieran la formación de un estudiante crítico y participativo que pudiera desenvolverse en distintos escenarios culturales y sociales.
- La importancia de apoyar el reconocimiento de fortalezas y debilidades de los estudiantes en distintos campos del saber; de fomentar los procesos de seguimiento y autoevaluación y de generar alternativas para apoyar la toma de decisiones por parte de las diferentes audiencias: estudiantes, instituciones de educación básica, media y superior, autoridades educativas y entidades administrativas y de gestión.
- La demanda por parte de autoridades educativas de información más descriptiva sobre el desempeño de las instituciones, para la generación de políticas y programas de seguimiento y mejoramiento de la calidad de la educación.
- La necesidad de las instituciones de educación básica y media de recibir información más específica acerca de su labor educativa, más allá de la clasificación en una categoría global de rendimiento como la que se venía ofreciendo, que les permitiera reconocer puntos sensibles para mejorar, así como áreas de fortaleza.

Referentes conceptuales

La complejidad y responsabilidad social inherente a la redefinición de lo que sería objeto de evaluación exigió una reflexión seria y rigurosa desde diversos campos del saber humano. Con el aporte de pedagogos, psicólogos, lingüistas, psicómetras y especialistas en ciencias sociales, ciencias naturales, matemá-

ticas, lenguaje e idiomas, entre otros, se fue construyendo la propuesta de medición y evaluación para el nuevo examen de estado. Dos fueron los referentes globales en torno a los cuales se desarrolló el proyecto: los enfoques psicológicos y socioculturales y los modelos de medición psicológica y educativa.

Enfoques psicológicos y socioculturales

Las maneras como se ha entendido la inteligencia, así como las estrategias para medirla, se han constituido a lo largo de la historia en fundamentos para la construcción de diferentes tipos de pruebas. Específicamente para el ámbito educativo, se construyeron desde la década del cuarenta del siglo pasado las pruebas conocidas como de “rendimiento” y “aptitudes”, las primeras orientadas a verificar lo aprendido luego de un proceso de formación y las segundas a predecir futuras actuaciones gracias a que daban cuenta de la capacidad y de la disposición para aprender.

La posibilidad de hacer predicciones fue precisamente la que hizo atractivo el uso de este tipo de pruebas para la selección de aspirantes a la universidad. De hecho, en el examen de estado que tuvo como marco la teoría de los tests psicológicos, se mantuvo la distinción entre pruebas de conocimiento y de aptitud hasta 1999. Las reflexiones derivadas de la psicología cognitiva, la psicología cultural, la lingüística, la sociolingüística y algunas investigaciones educativas pusieron en crisis varios de estos planteamientos y sirvieron como base para la transformación del examen de estado.

En el marco de la psicología cultural y cognitiva, los trabajos acerca de las relaciones entre la inteligencia y los contextos sociales plantearon que la actividad cognitiva tiene lugar en un contexto social, está mediada por el conocimiento y que en ella es necesario distinguir la competencia de la ejecución (Sternberg, 1987). Se perfiló así una corriente que propuso que las diferencias individuales en el desempeño estarían determinadas por el contexto social del individuo más que por una capacidad general.

Apoyada en lo anterior, así como en los planteamientos de Bruner, Werchts, Gardner y Vigotsky, María Cristina Torrado (1998) plantea cuatro aspectos que serán cruciales para la definición del nuevo objeto de evaluación en el examen de estado: a) la actividad cognitiva es inseparable del contexto en el que se da,

b) las acciones humanas son acciones situadas en escenarios socioculturales, c) la cultura proporciona las herramientas para el despliegue de la mente, por lo cual las diferencias culturales y/o individuales pueden explicarse no tanto en términos de procesos y capacidades diferentes como en los usos particulares de dichas herramientas culturales, d) más que determinar las capacidades intelectuales de los individuos se debe establecer su “saber hacer”.

A la manera de las tesis chomskyanas, según las cuales la competencia lingüística sólo es explicable si se asume la existencia de una gramática finita representada internamente, se propone para el caso de la actividad cognitiva la existencia de una competencia, esto es, de un saber hacer o conocimiento implícito, que fundamenta las actuaciones de los sujetos en distintos contextos socioculturales. La competencia, entonces, estará siempre remitida a un contexto social y se dará cuenta de ella a través de la actuación (Torrado, 1998).

Como lo plantean Hernández y otros (1998), la reflexión sobre las competencias establece un vínculo esencial con el lenguaje, ya que a través de éste se determinan los modos en los que el hombre se relaciona y construye la realidad. En este sentido, destacan las acciones de interpretar, argumentar y proponer, como los modos fundamentales de participación y construcción de lo social.

A la luz de estos presupuestos y reconociendo al espacio escolar como escenario sociocultural que exige el despliegue de ciertas competencias propias de las disciplinas científicas, se asumió como objeto de evaluación para el nuevo examen de estado, las competencias entendidas como el “saber hacer en contexto, es decir, como el conjunto de acciones que un estudiante realiza en un contexto disciplinar y que cumplen con las exigencias del mismo” (Rocha y otros, 1999).

Tomando como marco de referencia los lineamientos curriculares publicados por el MEN, para las distintas disciplinas se establecieron los conocimientos y formas de proceder que implicaban la puesta en práctica de las competencias en los espacios escolares. Esto sin desconocer que en ellas estaban necesariamente involucradas las tres acciones que serían transversales a todo el examen: la interpretación, la argumentación y la proposición.

Se elaboraron entonces los marcos teóricos que, para las cinco áreas del conocimiento: matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales e idio-

mas, articulaban las reflexiones educativas y disciplinares que servían de fundamento a la evaluación de competencias en cada una de ellas².

Modelos de medición psicológica y educativa

Los modelos conocidos como “teoría de respuesta a los ítems” (TRI) y específicamente el modelo de Rasch adoptado por el ICFES para el procesamiento de los resultados del nuevo examen de estado, surgieron como una alternativa a ciertas dificultades presentadas por la teoría clásica de los tests. En particular se pretendió ofrecer métodos más eficaces para realizar mediciones independientes de la población y para establecer la equivalencia entre las puntuaciones de distintas pruebas que daban cuenta de una misma variable.

Este asunto, de mucha discusión en el campo de la psicometría, fue abordado por el matemático Georg Rasch, quien desarrolló un modelo probabilístico que ofrece ventajas para la medición, al calcular estadísticas para las personas y para las preguntas en una misma escala. La probabilidad de respuesta de una persona a una pregunta está dada, entonces, en términos de la diferencia entre la medida de la “habilidad” de la persona (competencia) y la medida de la pregunta utilizada (dificultad).

Mientras en la teoría clásica la dificultad de una pregunta se determina a partir del porcentaje de personas que la responde acertadamente (dependiendo así de la población específica), en este modelo se calcula tomando como insumo la relación entre la probabilidad de aciertos y la probabilidad de errores y adicionando un procedimiento que garantiza mediciones invariantes respecto de las pruebas utilizadas y de las personas medidas. La importancia se centra en determinar la probabilidad de contestar correctamente dada cierta dificultad del ítem y cierta habilidad de la persona.

El procedimiento estadístico para la determinación tanto de las dificultades de las preguntas como de las habilidades de las personas, se hace con base en dos expectativas: a) una persona más apta siempre deberá tener una mayor probabilidad de acertar en cualquier ítem que una menos apta, b) cualquier persona

² Los desarrollos teóricos específicos que sustentan la evaluación en las cinco áreas del conocimiento, elaborados por profesionales del ICFES, pueden ser consultados en la serie “Nuevo examen de estado”, publicada en 1999.

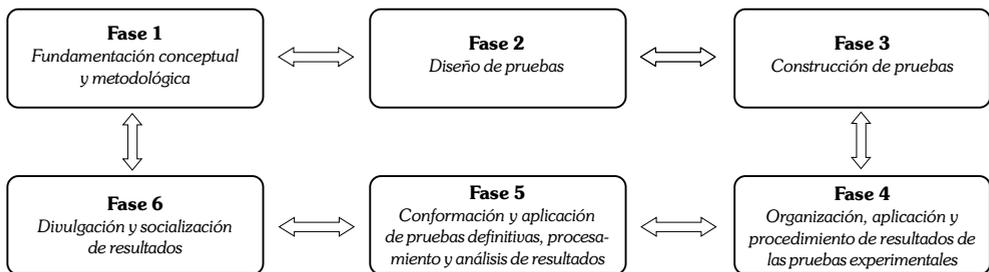
siempre deberá tener más posibilidades de acertar en un ítem más fácil que en uno más difícil (Wright y Stone, 1998).

La utilización del modelo de Rasch exige la definición teórica de la variable a medir, la cual debe ser unidimensional, ordenada e inclusiva. Para ello es necesario desarrollar el marco teórico de la prueba así como los criterios de construcción de las preguntas de tal manera que se puedan identificar diferentes niveles en la variable medida. El análisis de los resultados obtenidos a partir de las aplicaciones de las pruebas permiten revisar y ajustar gradualmente los planteamientos teóricos, así como las preguntas utilizadas hasta lograr una prueba confiable y válida. Confiable en el sentido de medir a las personas con el menor error posible y válida en tanto se garantice la adecuación, significación y utilidad de las inferencias e interpretaciones hechas a partir de los resultados.

La implementación de este modelo y de procedimientos de equivalencia entre pruebas (*equating*) para el procesamiento de los datos en el examen de estado, ha permitido obtener resultados para las personas, independientes del año, del grupo con el que se presenten y de las preguntas particulares que responden. Se garantiza de esta manera la comparabilidad de los resultados en las diferentes aplicaciones, lo que permite realizar estudios de seguimiento y determinar si realmente el desempeño permanece igual, mejora o baja con los años.

Fases del proyecto

El desarrollo de este proyecto, con el que se pretendió dar nuevos horizontes a la evaluación realizada mediante el examen de estado, se llevó a cabo en el período comprendido entre 1995 y 2001 en seis etapas, que si bien es cierto tuvieron una secuencia lógica, fueron retomadas y ajustadas una vez cumplidas etapas posteriores. En el siguiente diagrama se esquematizan dichas etapas.



Fundamentación metodológica y conceptual. Como su nombre lo indica, tuvo como propósito discutir y construir los marcos teóricos y metodológicos que sustentan la evaluación, así como establecer los propósitos de la evaluación y la estructura general del examen.

Diseño de pruebas. De acuerdo con los referentes teóricos desarrollados para el examen en general y para las diferentes pruebas, se definieron las especificaciones psicométricas de las pruebas, es decir, el enfoque y las características que debían tener las preguntas, el tiempo mínimo estimado para la aplicación, el tipo y número de preguntas y la estructura de las pruebas. Igualmente se inició el estudio y definición del marco de interpretación de los resultados.

Construcción de pruebas. Con base en las especificaciones psicométricas de las pruebas, se inició la elaboración de las situaciones problemas o preguntas que harían parte de las pruebas. Esta fase implicó la revisión conceptual y metodológica de las preguntas con el fin de garantizar su pertinencia académica y evaluativa.

Aplicación y procesamiento de resultados de pruebas experimentales. Esta etapa tuvo como objetivo aplicar las pruebas en una muestra representativa de la población con el fin de identificar posibles falencias conceptuales y técnicas que hicieran necesario el ajuste o modificación de las mismas, antes de su aplicación definitiva.

Conformación y aplicación de pruebas definitivas y procesamiento y análisis de resultados. Con base en los análisis psicométricos se conformaron y aplicaron las pruebas definitivas a todos los inscritos al examen y se produjeron las escalas de calificación y los reportes de resultados nacionales, departamentales, municipales y por institución, así como los manuales para interpretación de resultados.

Divulgación y socialización de los resultados. En esta etapa se comunicaron y discutieron los referentes teóricos y resultados producidos durante todo el proceso con diferentes actores de la comunidad educativa. Esto con la pretensión de generar un espacio de intercambio que permitiera retroalimentar todo el proceso y promover el uso e interpretación pertinente de los resultados, de forma tal que sirvieran a los propósitos previstos.

Desarrollos del proyecto, participantes y productos

Para el desarrollo del proyecto liderado por el ICFES, se contó con la participación de distintas personas e instituciones del sector educativo: docentes de educación básica, media y universitaria, rectores y coordinadores académicos de los colegios, vicerrectores académicos y jefes de admisión de algunas universidades públicas y privadas, secretarios de educación de ciudades capitales y departamentos, profesionales del Ministerio de Educación y algunos padres de familia y representantes del sector productivo.

Cada uno de ellos hizo aportes en distintos momentos del proceso, lo que se aprecia en el cuadro que aparece a continuación. En éste se presentan, para cada una de las fases globales del proyecto, los períodos de tiempo en que se realizaron, así como los principales desarrollos y productos logrados.

FASE	FECHA	DESARROLLOS	PRODUCTOS
FUNDAMENTACIÓN CONCEPTUAL Y METODOLÓGICA	1995 -1998	Análisis retrospectivo sobre la historia y desarrollos del Servicio Nacional de Pruebas desde el año 1968 hasta 1998, incluyendo algunos avances y reflexiones sobre la educación, la evaluación por competencias y la admisión a la educación superior.	Conformación de un equipo interdisciplinar de asesores. Serie Investigación y Evaluación Educativa, constituida por 14 documentos.
	1998 - 1999	Definición de la estructura del examen, la categoría general a evaluar y las categorías específicas para cada área. Revisión bibliográfica y análisis de diferentes modelos de procesamiento e interpretación de resultados.	Serie Nuevo Examen de Estado, constituida por 8 documentos.
DISEÑO DE PRUEBAS	1998 - 1999	Elaboración de las especificaciones de prueba para Biología, Física, Química, Matemáticas, Historia, Geografía, Filosofía, Lenguaje e Idiomas para el núcleo común y profundización, así como de las pruebas interdisciplinarias.	20 estructuras de prueba. Definición del número y tipo de preguntas.
CONSTRUCCIÓN DE PRUEBAS EXPERIMENTALES	1998 - 2001	Validación conceptual y metodológica de las pruebas.	Conformación de grupos de constructores y revisores de preguntas.

(Continúa...)

(Continuación)

	1998 - 2001	Construcción de pruebas para el núcleo común, profundización e interdisciplinar, acordes con los presupuestos teóricos y con los análisis de resultados derivados de las aplicaciones anteriores.	Experimentación de 194 pruebas.
ORGANIZACIÓN, APLICACIÓN Y PROCESAMIENTO DE RESULTADOS DE LAS PRUEBAS EXPERIMENTALES	1998 - 2001	Planeación e implementación de un proceso de experimentación para garantizar la calidad conceptual y metodológica de las pruebas.	Muestra nacional de colegios Manuales y cursos de capacitación de delegados, coordinadores y jefes de salón.
	1998	Realización de un estudio para comparar el comportamiento de diferentes modelos de procesamiento de resultados.	Informe del estudio y recomendaciones.
CONFORMACIÓN Y APLICACIÓN DE PRUEBAS DEFINITIVAS Y PROCESAMIENTO Y ANÁLISIS DE RESULTADOS	1998 - 2000	Adecuación tecnológica con el fin de optimizar los procesos de inscripción, citación y aplicación del examen.	Base de datos de colegios.
			Base de datos de inscritos.
			Bases de datos de resultados.
			Formato de inscripción vía Internet.
	1999 - 2001	Conformación de pruebas para el núcleo común, profundización e interdisciplinar, acordes con los presupuestos teóricos y con los análisis de resultados derivados de las aplicaciones anteriores.	Examen de estado conformado por 9 pruebas para el núcleo común, 8 de profundización y tres interdisciplinarias. Documento examen tipo.
	1998 - 2001	Implementación del modelo de Rasch para el procesamiento de resultados y análisis del comportamiento psicométrico de las pruebas definitivas.	Informes estadísticos sobre el comportamiento de las pruebas. Documento de orientación.
2000-2001	Análisis de los resultados obtenidos por los estudiantes a la luz de los marcos teóricos de las pruebas.	5 Documentos de análisis de resultados.	
2000-2001	Diseño de nuevos formatos de informes de resultados.	1.237.947 informes de resultados nacionales, departamentales, por institución e individuales.	
DIVULGACIÓN Y SOCIALIZACIÓN	1999 - 2001	Divulgación de la propuesta de evaluación por competencias a rectores, coordinadores académicos, docentes de instituciones de educación básica y media, medios de comunicación, autoridades municipales, departamentales y nacionales.	7 Foros regionales.
			Distribución de la serie Nuevo Examen de Estado a 8.768 colegios de educación media del país.
			Participación en programas de radio y televisión.
			Teleconferencia.

(Continúa...)

(Continuación)

			Vídeo Institucional. Ponencias presentadas en seminarios nacionales e internacionales.
	1999 - 2001	Generación de un espacio de trabajo con las instituciones de educación superior con el fin de revisar y actualizar los procesos de admisión de acuerdo con las características del nuevo examen de estado.	2 Reuniones con jefes de admisión. Foro nacional "Nuevo examen de estado: su efecto transformador en los procesos de admisión a la educación superior". 14 Talleres regionales dirigidos a rectores, vicerrectores y jefes de admisión.
	2000 - 2001	Generación de un espacio de reflexión y discusión en torno a las propuestas de evaluación por competencias en las distintas áreas del conocimiento.	48 Seminarios - Talleres dirigidos a docentes de colegios de diferentes regiones del país. 6 Vídeos sobre la evaluación por competencias.
	2001	Ampliación de la información sobre evaluación educativa en la página web del ICFES.	Vínculos con información sobre los diferentes programas evaluativos que maneja la subdirección de aseguramiento de la calidad.
		Diseño de una metodología de análisis de resultados dirigida a las instituciones de educación básica y media con el fin de apoyar sus procesos de autoevaluación y seguimiento.	181 Talleres de análisis e interpretación de resultados. 8.446 Manuales de análisis de resultados entregados.
	2000	Elaboración de una metodología de clasificación de los colegios y de los estudiantes, con el fin de diferenciar niveles de desempeño y ofrecer información para otorgar beneficios educativos.	Bases de datos con la clasificación de colegios 2000 - 2001.

Conclusiones y proyecciones

Para el ICFES, como institución que ha venido realizando evaluaciones a gran escala durante los últimos 34 años, el desarrollo del “*proyecto de reconceptualización de los exámenes de estado*” se constituyó en piedra angular, ya que permitió la actualización y cualificación de los procesos de medición y evaluación, el apoyo más cualificado a los procesos de mejoramiento de la educación básica y media y de admisión a la educación superior y la incursión en

nuevos escenarios y prácticas relacionadas con la evaluación educativa. En cuanto a las acciones que mayor impacto han tenido sobre la educación básica y media, se destacan a manera de conclusión las siguientes.

- La construcción de una categoría de evaluación que centra su importancia no tanto en lo que una persona “sabe”, sino en lo que puede hacer con su saber en un contexto disciplinar específico. Categoría que, por sus raíces socio-culturales y por incorporar las tendencias actuales que abogan por la formación de las personas más que por su instrucción, ha sido reconocida y adoptada incluso para la realización de otras evaluaciones como, por ejemplo, la adelantada en el del Distrito Capital.
- La construcción y divulgación, por primera vez, de marcos teóricos para sustentar la evaluación de matemáticas, lenguaje, ciencias naturales, ciencias sociales e idiomas en el examen de estado. Estos documentos que argumentan los referentes, conceptos y ámbitos en los que se evalúan las distintas competencias y, que fueron producto de numerosos debates con distintos actores de la comunidad educativa, gracias a su contenido, se han convertido en material obligado de consulta para docentes y directivos de los colegios.
- La apropiación e implementación de nuevos modelos de procesamiento de resultados, que han ubicado al ICFES en el nivel técnico de las instituciones que en el ámbito internacional, realizan evaluaciones a gran escala. En particular la utilización de metodologías que permiten realizar estudios de seguimiento para identificar si en un período de tiempo el desempeño mejora o no.
- La generación de espacios de reflexión y discusión con maestros de educación básica y media, en torno principalmente a la evaluación por competencias. Esta dinámica ha promovido acciones de estudio y actualización por parte de los docentes así como de toma de posición frente a asuntos ineludibles como la relación entre los lineamientos curriculares, los indicadores de logros y las competencias y su incidencia en el quehacer del docente.
- El diseño e implementación de estrategias de divulgación que no tenían antecedente en el ICFES, que incluyeron teleconferencias, videos, foros, talleres seminarios y presentaciones en medios masivos de comunicación.

Se llegó a través de estos mecanismos a los 8.768 colegios que ofrecen grado once en el país.

- La generación de diversos tipos de resultados, los cuales ya no incluyen un resultado total sino un amplio espectro de información, que han permitido a estudiantes y colegios, identificar sus áreas de fortaleza y debilidad en lo relativo a competencias y a referentes disciplinares. El uso, aprovechamiento y familiarización con este tipo de resultados por parte de muchos colegios, se ha convertido en elemento central a la hora de realizar las prácticas de autoevaluación institucional.
- La elaboración y distribución de nuevos documentos de apoyo para los interesados en el examen así: a) marcos de interpretación de resultados que permiten una caracterización más cualitativa de los resultados y que dan luces sobre las competencias y áreas de mejor y peor desempeño y b) instructivos que contienen pruebas previamente aplicadas para familiarizarse con el examen.
- El fomento de una cultura de la evaluación en la que aparece como importante la necesidad de explicitar los principios y supuestos que la fundamentan; el abandono de ideas acerca de la existencia de evaluaciones libres de valores; la necesidad de integrar métodos cuantitativos con cualitativos y, sobre todo, el reconocimiento del carácter político de la evaluación y de su poder como mecanismo para realizar cambios en el sistema educativo.
- La posibilidad de contar con aportes relativos a la “evaluación de la evaluación”, posibles gracias a la participación en distintos eventos de socialización organizados por el ICFES y por otras instituciones interesadas. Estos debates acerca de la evaluación de competencias y temas afines realizados con distintas audiencias, han servido en algunos casos como base para revisar y ajustar ciertos aspectos de la evaluación.

En el marco del proyecto de reconceptualización del examen de estado, es importante destacar las siguientes acciones cuyo impacto estuvo centrado en las instituciones de educación superior.

- La generación y liderazgo del diálogo realizado con las universidades sobre el tema de las admisiones, el cual había perdido vigencia. Éste se llevó a

cabo mediante sesiones de trabajo con instituciones de educación superior interesadas, foros regionales y uno nacional, en los que se discutieron distintas estrategias para aprovechar el nuevo esquema de resultados del examen de estado. Producto de estos encuentros son los sistemas de admisión desarrollados por algunas instituciones, los cuales rescatan los perfiles por competencias ofrecidos en los resultados del examen.

- El diseño y divulgación, por parte del ICFES, de una propuesta de utilización de los resultados del examen en el proceso de admisión, la cual destaca la importancia de reconocer distintas dimensiones del aspirante y cuyas recomendaciones generales han sido acogidas por algunas instituciones de educación superior.

Si bien es cierto las acciones realizadas y los productos alcanzados hasta el 2001 en el marco del proyecto arrojan un balance positivo, el examen de estado como proceso de gran complejidad e incidencia social, exige revisiones y actualizaciones permanentes. En esta dirección, se inició en febrero del 2002, un trabajo de auto-evaluación cuyos primeros resultados muestran la necesidad de ajustes en algunos aspectos conceptuales así como en estrategias de comunicación e interpretación de resultados.

Con la idea de mantener los procesos de cualificación de la evaluación y proyectar aún más el papel y utilidad social del examen, se vislumbra hacia el futuro, la importancia de realizar acciones como las siguientes.

- Investigaciones que permitan reconocer la manera como las instituciones de educación básica y media incorporan las propuestas evaluativas del ICFES en procesos como la planeación curricular, la autoevaluación, las prácticas pedagógicas y la formación y actualización de docentes.
- Conformación de grupos académicos de discusión y trabajo que vinculen los procesos de actualización y ajuste de las propuestas de evaluación, con las investigaciones, estudios y prácticas del contexto escolar.
- Investigaciones que permitan caracterizar mejor cada una de las competencias con base en estudios de campo por disciplinas orientados al “análisis de tareas”, es decir a comprender aún más “lo que se hace con lo que se sabe” al momento de resolver problemas. Como consecuencia de esto,

se podrían perfilar aún mejor las pruebas de competencias que actualmente se construyen y consolidar en conjunto con la comunidad educativa la categoría de evaluación.

- Generación de estrategias adicionales para la apropiación y aprovechamiento de los resultados de la evaluación, especialmente por parte de los estudiantes, quienes podrían utilizarlos como elemento en la definición de su opción profesional.
- En el campo de la admisión a la universidad, valdría la pena actualizar los estudios dirigidos a establecer la validez predictiva del examen, sólo que involucrando ahora el amplio espectro de competencias sobre el que se da información y su relación con el desempeño en carreras específicas.
- Teniendo en cuenta la alta deserción y mortalidad académica que se presenta en las instituciones de educación superior, sería conveniente desarrollar un trabajo entre éstas y el ICFES, de tal manera que los resultados de los exámenes se utilizaran en conjunto con otros indicadores, para orientar a los aspirantes que ingresan a primeros semestres y para la construcción de perfiles profesionales.

Para finalizar, es importante anotar que la evaluación realizada mediante pruebas, al igual que la llevada a cabo mediante otras estrategias, tiene limitaciones, razón por la cual es importante tener en cuenta sus marcos de referencia a la hora de realizar interpretaciones sobre sus resultados, evitando así generalizaciones que desconozcan el contexto. Se requiere para ello una actitud crítica y reflexiva no sólo por parte de quienes la desarrollan, sino por parte de quienes la usan.

Bibliografía

- Fundación Social – Corporación Tercer Milenio. (1994). *Ley General de Educación, Alcances y perspectivas*. Bogotá: Fundación Social.
- Gardner, H. (1983). *Estructuras de la mente. La teoría de las múltiples inteligencias*. México: Fondo de Cultura Económico.
- Gardner, H. (1995). *Inteligencias múltiples. La teoría en la práctica*. España: Paidós Ibérica.
- Hernández, C., Rocha, A. & Verano, L. (1998). Una propuesta de evaluación por competencias. En *Serie Investigación y evaluación educativa. Exámenes de estado*. Bogotá: ICFES.
- Ministerio de Educación Nacional. (1994). *Colombia al filo de la oportunidad informe conjunto. Misión Ciencia Educación y Desarrollo*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional.
- Restrepo, G. (1995). Los exámenes de estado como instrumento de medida para la modernización de la universidad. En *Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional-Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública.
- Rocha, A., Olaya, A., Pedraza, P., Cuchimaque, E., Verano, L., González, E. & Pardo, C. (1999). Propuesta general. En *Serie Nuevo Examen de Estado*. Bogotá: ICFES.
- Sternberg, R. (1987). La naturaleza de la inteligencia y su medición. En *Inteligencia humana*. España: Paidós Ibérica.
- Torrado, M. (1998). De la evaluación de aptitudes a la evaluación de competencias. En *Serie Investigación y Evaluación Educativa*. Bogotá: ICFES.
- Wright, B. & Stone, M. (1998). *Diseño de mejores pruebas utilizando la técnica de rasch*. México: Ceneval.

LOS EXÁMENES DE ESTADO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR – ECES¹

*“Trabajamos con lo que hay, no con lo que nos gustaría que hubiera”
Thomas Moore. El cuidado del alma*

Magdalena Mantilla Cortés

Introducción

Se sabe que la calidad de la educación superior es un concepto pluridimensional que comprende (por lo cual debe comprender todas sus funciones y actividades:) los programas académicos, la investigación, los docentes, los estudiantes, la gestión, la infraestructura física y equipamiento, el personal administrativo, lo económico y financiero, y los servicios a la comunidad y al mundo universitario; así lo destaca la “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción”, en 1998².

En la búsqueda de esta calidad ha sido discutida por muchos años la reforma de la educación superior en América Latina y, particularmente, en Colombia. Pero el tema de la calidad ha surgido con renovado vigor como resultado de múltiples factores que tienen que ver con la masificación, diversificación, oferta no regu-

¹ El proceso fue liderado por Magdalena Mantilla Cortés con el apoyo de Claudia Lucía Sáenz Blanco, Carlos Antonio Pardo Adames, Martha Cecilia Rocha Gaona, José Guillermo Ortiz Jiménez, Martha Rosa Sánchez Solano, Blanca Otálora de Telch y Rosalía Díaz Bello.

² UNESCO. Conferencia Mundial sobre la educación superior (París, 5-9 de Octubre de 1998) “Declaración mundial sobre la educación superior en el siglo XXI: Visión y acción” y “Marco de acción prioritaria para el cambio y el desarrollo de la educación superior”. Universidad de Antioquia, Medellín, Octubre de 1998.

lada, problemas económicos y financieros, rendición de cuentas, y con la información y la protección al consumidor ante la imposición de las fuerzas del mercado³.

En el período de gobierno 1998-2002 fue prioritario, en el tema de la educación superior, fomentar el mejoramiento de su calidad integrando acciones orientadas a establecer en las instituciones y en los programas académicos estándares mínimos de calidad, sistema de créditos (tiempo dedicado al estudio a través de créditos académicos); la acreditación previa, voluntaria e institucional; el ejercicio de la inspección y vigilancia; los exámenes de estado de calidad de la educación superior –ECES– y la formulación de una política de flexibilidad de la educación superior en Colombia como “medio de producción de una nueva cultura académica en las instituciones de educación superior”⁴.

Específicamente en el área de la evaluación es notorio que ésta se ha inscrito en una serie de presupuestos básicos como los siguientes:

- La evaluación de las instituciones no puede ser simple, sino que debe incluir diversas aproximaciones por lo cual se requiere un SISTEMA bien diseñado e instrumentado.
- Un acercamiento exhaustivo que capte de manera perfecta la realidad es imposible de alcanzar.
- Evaluar no es sencillo, pero es posible, si se combinan inteligentemente una gama adecuada de procedimientos metodológicos complementarios.
- La evaluación no es un fin en sí misma, sino un medio de proporcionar información a diferentes usuarios para tomar decisiones adecuadas.
- La evaluación es indispensable pero no suficiente para mejorar la calidad. Si no se sabe si algo está bien o mal, en qué aspecto y medida, no se pueden desarrollar estrategias de superación.

³ Lewis, A. Tyler y Andrés Bernasconi. “Evaluación de la educación superior en América Latina. Tres órdenes de magnitud”. Development Discussion, Paper N° 700, Mayo 1999. Harvard Institute for International Development. Harvard University.

⁴ Díaz Villa, Mario. *Flexibilidad y educación superior en Colombia*; Serie Calidad de la educación Superior N° 2 ICFES, Bogotá, 2002.

- La calidad de las instituciones es “algo” muy complejo.
- La evaluación interna es esencial; ninguna otra puede ser más fina, y cualquier otra, si no posee componente interno, no dará resultados de mejoramiento.
- La evaluación externa resulta indispensable también, porque complementa a la interna enriqueciendo sus resultados; es distante e independiente; valida la evaluación interna que puede ser objetiva, pero también parcial, y permite una comparabilidad que la evaluación interna no puede lograr.

En este contexto se dan diferentes niveles de evaluación: institucional, de programas, de cursos y de personas, con enfoques cualitativos y cuantitativos, desde las perspectivas interna y externa. Sin embargo, como es evidente que los alumnos son elementos centrales de la calidad educativa, ésta se define en buena medida en términos del aprendizaje y logros de los estudiantes. En este sentido, contar con instrumentos para evaluar los aprendizajes de los alumnos, resulta indispensable para que un sistema de evaluación pueda pretender ser razonablemente completo. Para ello las metodologías de evaluación se han enriquecido desde los enfoques cualitativos y cuantitativos en las perspectivas interna y externa.

Desde la evaluación externa está la alternativa de los exámenes a los alumnos que complementan las imprescindibles evaluaciones del aprendizaje que realizan los profesores ya que una institución de educación superior no debe depender exclusivamente de las evaluaciones hechas por sus propios docentes para fundamentar juicios sobre el nivel alcanzado por los alumnos de un programa. Colombia, por fin, después de varios intentos desde hace algunas décadas, ha optado por introducir la evaluación externa de los alumnos a través de los exámenes de estado de calidad de la educación superior –ECES–. El propósito de este capítulo es demostrar que los exámenes se construyen desde lo académico y con académicos bajo condiciones indispensables: que sean elaborados, aplicados, calificados, procesados y analizados sus resultados según estándares técnicos de calidad muy exigentes. El ICFES lleva 33 años demostrando calidad, profesionalismo y rigurosidad en la elaboración y administración de exámenes. Esta importante experiencia ha sido un capital básico para trabajar los ECES, según programas académicos, con la participación de las instituciones de educación superior, las asociaciones de facultades y profesionales.

Antecedentes de los exámenes de estado de calidad de la educación superior - ECES

En 1966, el Plan Nacional para la Educación Superior en Colombia, conocido como “Plan Básico” recomendó la realización de exámenes para profesionales a nivel de graduados con el fin de solucionar problemas concretos relacionados con la acreditación académica de las facultades, transferencia de estudiantes, selección de estudiantes para estudios de postgrado o para cargos específicos.

En 1981, a partir de la reforma de la educación superior de 1980, se proponen desde el ICFES como una opción complementaria en la evaluación de programas académicos de pregrado. La carrera de Medicina se observa a través del tiempo como la más opcionada para ser objeto de los exámenes con el propósito de asignar residencias, becas, distinciones o beneficios. Desde entonces, el interés por el tema lo han compartido el Ministerio de Salud, el Ministerio de Educación y el ICFES. No obstante, es ASCOFAME la que desde hace ya varios años (1990) puso en marcha el proyecto de exámenes para estudiantes que realizan el internado.

En 1989 el ICFES realizó una consulta sobre la viabilidad de realizar exámenes para profesionales con la cooperación de facultades y departamentos y con academias de profesionales respectivas. En 1991 la Dirección de la Carrera Judicial le plantea al Ministerio de Educación la posibilidad de hacer exámenes para profesionales del derecho como elemento del ejercicio de la inspección y vigilancia que le corresponde al Estado y ante las deficiencias de formación observadas en concursos para jueces.

El Plan de Gobierno 1990–1994 señala como una de sus políticas educativas centrales para elevar la calidad de la educación el establecimiento del examen de estado para el ciclo básico universitario para todas las carreras. El ICFES adelantó un proyecto que contempló el estudio del tema en general y acciones concretas en Medicina, Derecho y Contaduría. Hasta principios de 1994 se trabajó en el asunto y se dejaron resultados importantes, como las estructuras de los exámenes de Derecho y Medicina que en la actualidad son documentos de partida y análisis. Durante este período, el gobierno propone ,como política de educación superior, evaluar los aspectos básicos de las carreras con mayor impacto social. Recomienda completar el proceso adelantado en los programas de Derecho y Medicina y realizar convenios con asociaciones profesionales.

En 1995, el informe final de la Misión Nacional para la Modernización de la Universidad Pública propone “establecer la obligatoriedad de los exámenes de estado para los egresados del pregrado, como un elemento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior”. Opina la Misión que estos exámenes no deben tener implicación legal sobre los derechos de las universidades ni sobre los de carácter académico.

.En septiembre de 1997 se realiza el seminario para exámenes de profesionales particularmente en Ingeniería, organizado por ACIEM y ACOFI agremiaciones que inician con el ICFES en 1998 el proyecto de exámenes para ingenieros, particularmente en el programa de Mecánica. Como resultado del proceso seguido se elaboraron los exámenes, los cuales se experimentaron y quedaron listos para ser aplicados a egresados o alumnos de último año de Ingeniería Mecánica.

El Plan “*Cambio para Construir la Paz*” incluye los exámenes para profesionales, los cuales forman parte del Plan Estratégico de Educación 2000-2002 como uno de los programas orientados al mejoramiento de la calidad y la transparencia en la educación superior. De esta manera, el Gobierno 1994-1998 dispone y asume, como una estrategia que lleva a la práctica, la realización de exámenes a quienes egresan de la educación superior.

Justificación y aspectos legales

Los exámenes de estado de calidad de la educación superior se justifican primordialmente en la importancia de incorporar la evaluación de los alumnos como herramienta clave que constituya un indicador de calidad, entre otros, para el mejoramiento de la educación superior. En el contexto colombiano, para este efecto, se observan motivos que tienen que ver con disposiciones constitucionales y legales en primera instancia, relacionadas con la obligación del Estado de velar por la calidad del servicio educativo. Adicionalmente, el ejercicio de este deber se debe sustentar y enriquecer con la posibilidad de ofrecer a los ciudadanos una información confiable y válida sobre el logro de los alumnos, quienes son elementos centrales del proceso educativo. Para ilustrar lo señalado a continuación se exponen los fundamentos legales y algunas consideraciones que complementan los motivos o justificaciones de que el gobierno disponga realizar exámenes de estado de calidad de la educación superior según programas académicos de educación superior.

De conformidad con la Constitución Política, la educación es un derecho de la persona y el servicio educativo es un servicio público cultural, con función social (art. 67). Por lo tanto, compete al Estado “regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos”... (art. 67). Para ello, la misma carta señala en su artículo 150, que corresponde al legislador “... expedir las normas a las cuales debe sujetarse el gobierno para el ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia que la señala la Constitución”. En consecuencia, por tratarse de un derecho de la persona, y dada su naturaleza de servicio público cultural, es inherente a la finalidad del Estado y constituye por lo tanto una obligación ineludible asegurar su prestación eficiente (art. 365).

El artículo 69 de la misma Carta garantiza la autonomía universitaria, concepto básico para el desarrollo del conocimiento y el quehacer científico y para la efectiva contribución de la universidad a la solución de la problemática de la sociedad que la concibe y le da su razón de ser. La autonomía universitaria, entendida como la capacidad de autogobierno, no riñe sino que se complementa y enriquece con el ejercicio por parte del Estado de una eficiente gestión de control de calidad. Es evidente que los mandatos constitucionales obligan al Estado a enfatizar en la importancia de la evaluación de la calidad y, en consecuencia, a establecer mecanismos que den transparencia a las condiciones internas de desarrollo y operación de las instituciones educativas.

El cuestionamiento crítico y la autoevaluación son consustanciales al concepto moderno de universidad. Se ejercen en el interior de la institución cuando ella se configura como un espacio amplio de reflexión calificada, de controversia intelectual y discusión académica, en el que se desarrolla y genera conocimiento. No obstante, un Estado social de derecho que garantiza la libertad de enseñanza no puede estar ausente en su función esencial, consagrada en la Constitución, de regulación, inspección y vigilancia del sistema educativo en todos sus niveles.

El Estado debe entonces establecer mecanismos que le permitan la evaluación de las universidades, extendiendo el criterio de inspección y vigilancia al de apoyo y creación de estímulos para las mismas; para ello debe construir un sistema que correlacione diferentes variables otorgándole a cada una un peso específico. Esto implica un sistema complejo, que permita la medición técnica e integral de las instituciones, fundamentada en instrumentos debidamente pro-

bados y perfeccionados; uno de esos instrumentos son los denominados “exámenes de calidad de la educación superior (ECES) los cuales se desarrollan como un indicador de calidad.

La evaluación académica no debe restringirse a verificar el cumplimiento de una serie de requisitos formales, preestablecidos para ese fin, porque ese método privilegia el valor descriptivo del instrumento de evaluación y, en consecuencia, desvirtúa la esencia del concepto mismo. El gobierno es consciente de la necesidad de revisar el ejercicio de la inspección y vigilancia, adecuando sus instrumentos, rediseñando sus procedimientos y, sobre todo, replanteando sus objetivos, esto es, extendiendo la dimensión del concepto de evaluación al de contribución crítica y de apoyo a las universidades; ese es un propósito de los ECES para cuya materialización se considera de vital importancia la participación de los diferentes estamentos comprometidos y especialmente de la comunidad académica.

De acuerdo con el artículo 6° de la Ley 30 de 1992 uno de los objetivos de la educación superior es: “Prestar a la comunidad un servicio con calidad, el cual hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a la infraestructura institucional, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del mismo y a las condiciones en que se desarrolla cada institución”. Adicionalmente, el fomento, la inspección y la vigilancia deben estar orientados, entre otros, a “propender por la creación de mecanismos de evaluación de la calidad de los programas académicos de las instituciones de educación superior. Y el artículo 27 de la misma Ley define los exámenes como pruebas de carácter académico que tienen por objeto, entre otros, comprobar niveles mínimos de aptitudes y conocimientos.

Es claro que, según lo dispuesto, los ECES deben formar parte con otros procesos y acciones del conjunto de programas del Estado para mejorar la calidad de la educación superior. Con este sentido la evaluación externa de los estudiantes, cuando concluyen sus estudios superiores, es una acción plenamente compatible con las políticas relacionadas con la evaluación y acreditación de los programas de educación superior, lo cual como se ha anotado, no riñe con una de las características esenciales de la universidad, como es la autonomía.

En desarrollo de los preceptos constitucionales y legales citados y de las justificaciones expuestas, el gobierno nacional expide los decretos 1716 de Agosto 24

y 2233 del 23 de Octubre de 2001, que reglamentan específicamente los exámenes de estado de calidad de la educación superior en las carreras de Medicina e Ingeniería Mecánica, respectivamente. Estos decretos comprenden: definición de los exámenes; objetivos principales de los mismos; áreas que cubren los exámenes en cada caso; dirección y coordinación del diseño y aplicación de los exámenes; quiénes deben presentar los exámenes; resultados de los exámenes; la homologación y convalidación de títulos obtenidos en el exterior y los exámenes; e incentivos para quienes obtienen los mejores puntajes. En el año 2002 se aplicarán exámenes voluntarios para estudiantes de Derecho el 27 de Julio e igualmente se expedirá el decreto respectivo.

Referentes teóricos y metodológicos del proyecto

Se ha advertido que dentro de la evaluación externa los exámenes de quienes egresan de la educación superior se consideran un elemento complementario de otros sistemas como la acreditación de instituciones y programas y la evaluación dentro de la inspección y vigilancia que ejerce el Estado para regular y garantizar la calidad de la educación superior. No obstante, también debe considerarse que, con respecto al estudiante, la tendencia durante muchos años ha sido controlar sus características de “entrada”, en algunas instituciones de manera muy cuidadosa y, en otras, con descuido notorio. En cambio, en cuanto a la “salida” la característica ha sido el no prestar suficiente interés a los resultados particularmente en el aprendizaje y desarrollo de competencias de los estudiantes que se gradúan. Esta observación se hace sin desconocer que el tiempo dispuesto dentro del currículo para el estudio, así como las calificaciones en el proceso formativo son muy útiles para reflejar la competencia de los alumnos que completan sus estudios superiores.

La calidad de la educación tradicionalmente ha sido juzgada en términos de recursos institucionales enfatizando en dotación, inversión, gastos, amplitud y profundidad de la oferta curricular, logros intelectuales de los docentes, exigencias en las pruebas de ingreso de los estudiantes y selectividad en las admisiones. Es cierto que todas estas condiciones influyen directamente en el aprendizaje de los alumnos, pero ninguna de ellas nos dice lo que los estudiantes realmente aprenden o cuánto se desarrollan como efecto de la educación superior. Entonces, para tender hacia la excelencia de la educación superior desde el punto de

vista evaluativo se requiere también medir las mejoras demostrables en la adquisición de conocimiento, capacidades y destrezas de los estudiantes entre el ingreso y la graduación.

Medidas adecuadas de la calidad educativa deben estar expresadas en términos de resultados de los estudiantes, principalmente resultados académicos como conocimientos, capacidades intelectuales y habilidades. Esta necesidad es satisfecha en numerosos países a través de exámenes para profesionales. Así, desde hace varios años, países como México y Brasil han optado por aplicar exámenes -de manera voluntaria en el primero, y obligatoriamente en el segundo-. Las condiciones que justifican su empleo se refieren fundamentalmente a la inconformidad con la formación, el decrecimiento de la confianza ante la titulación galopante, la necesidad de “rendir cuentas” y, en especial, el interés de “proporcionar a las instituciones de educación superior y demás instituciones educativas un instrumento de medición válido y confiable que les permite comparar sus propias mediciones del aprendizaje logrado por sus alumnos con la medición hecha a la luz de un estándar externo”⁵.

Para que la evaluación externa a través de exámenes logre sus propósitos debe hacerse siguiendo rigurosamente las mejores técnicas disponibles.

“Las pruebas son ante todo instrumentos de medición y la primera responsabilidad de quien elabora instrumentos de medición es que éstos sean válidos, confiables y que rindan datos con la precisión esperada. La responsabilidad es grave, porque quien hace uso de los servicios y resultados de la prueba generalmente confía en que ésta ha sido bien elaborada y en consecuencia que la medición derivada de ella es correcta”,

afirmaba Rafael Vidal en el Encuentro “Exámenes de Calidad de la Educación Superior – Una visión latinoamericana”, realizado en Bogotá el 23 de Agosto de 2001⁶.

⁵ Gago Huguet, Antonio. La experiencia del Ceneval en México. “Los exámenes generales para evaluar a quienes concluyen un programa de formación profesional”. Encuentro “Exámenes de Calidad de la Educación Superior – Una visión latinoamericana”. Bogotá, Agosto 23 de 2001.

⁶ Vidal Uribe, Rafael. La elaboración de pruebas en el Ceneval. Ibid.

La construcción de una prueba es un proceso complejo que requiere la participación de múltiples instancias para su desarrollo. De acuerdo con los desarrollos teóricos y técnicos en el desarrollo de pruebas evaluativas, el ICFES ha estado investigando y practicando en el tema durante más de 30 años, como ya se ha dicho. Consecuentemente ha estado introduciendo para la práctica de los ECES estándares y procesos que deben seguirse en la elaboración y puesta en marcha de las pruebas o instrumentos de medición y evaluación. A continuación se hace una descripción muy somera de los procesos seguidos.

- *Planeación de las pruebas.* Para la puesta en marcha de los exámenes lo primero ha sido establecer comunicación con las asociaciones de facultades en cada carrera, asociaciones de profesionales en algunos casos y desde luego las instituciones de educación superior, con el propósito de crear un cuerpo técnico que diseñe el examen con la coordinación y participación del ICFES. La tarea inicial que debe cumplir este grupo técnico es analizar cómo está la enseñanza y ejercicio de cada profesión, revisar currículos en lo nacional e internacional y llegar a identificar unos estándares para la evaluación. Este proceso se refleja en: a) Definición del propósito de cada prueba, b) Definición del perfil de referencia, c) Tabla de especificaciones de la prueba.
- *Elaboración de las preguntas del examen.* Una vez que la tabla de especificaciones se ha elaborado, se solicita a expertos en las diferentes áreas de las pruebas la elaboración de preguntas, reactivos o ítems. Lo acostumbrado es que los ítems los elaboren docentes de las instituciones de educación superior. En esta tarea es muy importante reducir el sesgo que puede presentarse logrando la participación de docentes de la mayoría de las instituciones del país donde existe el programa académico sobre el cual se elabora la prueba. Para este propósito lo recomendable es realizar talleres de capacitación en diferentes lugares.
- *Evaluación de preguntas.* Para incorporar preguntas al banco y luego a la prueba, éstas deben ser aprobadas por los comités de especialistas y cumplir con los criterios o parámetros psicométricos determinados. La evaluación de reactivos deben ser evaluados psicométricamente según los criterios internacionalmente aceptados. Generalmente se analizan con parámetros de la teoría clásica y con teoría de respuesta al ítem y en especial análisis de Rasch.

- *Armada de la prueba.* La conformación o integración de la prueba se hace de acuerdo con ciertos indicadores psicométricos de diseño que deben cumplirse como son: dificultad de la pregunta, discriminación de los ítems y el ajuste de las preguntas a la curva del modelo de Rasch. Es costumbre elaborar al menos dos formas o versiones de cada examen y dejar unas preguntas iguales en aplicaciones sucesivas para efectos de facilitar la comparación. Las pruebas se pueden elaborar y calificar por norma pero la tendencia es al modelo con referencia a criterio; es decir que la calificación de los individuos no dependa de su ubicación frente al resto de la población que presenta el examen sino de determinar si satisface o no los criterios o estándares para la prueba⁷.
- *Aplicación del examen.* El examen se aplica bajo estrictas medidas que garanticen la homogeneidad, confidencialidad y simultaneidad.
- *Calificación de los exámenes.* Este proceso se efectúa a partir de lectura óptica y se siguen procedimientos técnicos complejos según el modelo bajo el cual se diseñó el instrumento. Estos procedimientos técnicos son objeto de controles permanentes.
- *Informe de resultados.* Este proceso se realiza aproximadamente mes y medio después de la aplicación del examen. Se generan resultados individuales y por institución. El propósito al que se tiende se refiere a convertir en proceso obligado que se imponga la reflexión académica alrededor de los resultados sobre la información mecánica y sensacionalista de datos.

Indudablemente lo planteado en relación con los referentes teóricos y metodológicos de los ECES debe complementarse con una advertencia: cuando se pretende además de medir el evaluar no puede sólo atenderse a la rigurosidad de las técnicas, como lo señala Ginette Delandshere; “La evaluación debiera ser considerada más bien como una práctica cuya función y propósito se definen dentro de una estructura sociopolítica determinada”. Por ello propone “un marco conceptual que tome en cuenta problemas sociológicos, filosóficos y ético-

⁷ Centro Nacional de Evaluación para la Educación Superior A.C., Ceneval. *Estándares de calidad para instrumentos de evaluación educativa*. México, 2000, y *Manual técnico*. México, 2000.

políticos que deben ser tenidos en cuenta al definir el propósito, uso, medios e interpretación de la evaluación”⁸.

En el caso de los ECES lo recomendado por la autora necesariamente habrá de darse muy probablemente desde lo investigado y analizado para el caso de los exámenes de estado para ingreso a la educación superior. Para ilustrarlo cito a Alfredo Rocha, director de la investigación que sustentó los cambios del examen de ingreso.

“La propuesta de evaluación por competencia tuvo como base del marco teórico reflexiones de carácter lingüístico, socio-lingüístico y filosófico, en diálogo permanente con la problemática educativa y cultural del país. Con este marco se pretendió responder a la especificidad del examen de estado para ingreso a la educación superior y promover, a partir de la concepción como una práctica cultural, procesos de mejoramiento de la calidad de la educación y de reconocimiento de la diversidad social y étnica del país”.

Como el filósofo y psicólogo Rocha lo advierte al resaltar el sentido cultural del concepto de competencia “se buscó transformar la noción de medición para postular la evaluación como un reconocimiento de los valores del evaluado”, es decir, como una aproximación de sus fortalezas siempre mediadas por el mundo de la vida. Con esto se intentó evitar que la práctica evaluativa se presentara aislada de la discusión en torno a las consecuencias que su aplicación tiene para la sociedad y la cultura, en relación con el reconocimiento y promoción de la diversidad y el desarrollo de la equidad⁹.

En definitiva, es un hecho que haber comenzado el proyecto de los ECES desde el objeto método y práctica en cada área de conocimiento es ya un referente muy importante pero queda mucho por desarrollar y, desde luego, el derrotero no debe ser exclusivamente desde las técnicas para elaborar exámenes sino también investigativo y conceptual desde los problemas sociológicos, filosóficos y ético-políticos.

⁸ Delandshere, Ginette. Teorías implícitas, presuposicionales no examinadas y el estatus quo en la evaluación educativa. *Assessment in Education*, Vol 8, N° 2, 2001. Traducción de Magdalena Holguín.

⁹ Rocha, Alfredo. Documento síntesis sobre los referentes teóricos del examen de estado para ingreso a la educación superior, 2002.

Participación de las instituciones de educación superior en el proyecto

La participación de las instituciones de educación superior en el proyecto de los exámenes de estado de calidad de la educación superior – ECES ha sido esencial. Con la comunidad académica de cada programa de educación superior se ha trabajado –y se debe continuar trabajando– para definir el marco de referencia del examen, los aspectos metodológicos y el enfoque de evaluación que oriente la construcción de las preguntas que se elaboran por parte de los docentes del programa. Para los exámenes realizados se han seguido diferentes procesos que se esbozan a continuación:

Exámenes de estado de calidad de la educación superior en Medicina

En 1990, Ascofame inicia un proceso orientado a evaluar a los estudiantes de último año de las facultades de Medicina afiliadas y crea el “examen al mejor interno”, con el auspicio económico de Merck Sharp & Dohme. A partir de 1993, el Consejo Directivo, conformado por los decanos de las facultades afiliadas, decidió ampliar la cobertura del examen a todos los internos del país y, además, estableció un reconocimiento académico a la facultad que obtuviera el mejor promedio nacional cada año. Durante once años el examen al mejor interno estuvo dirigido a proveer información y propiciar cambios positivos en la calidad de la formación médica en pregrado, al dar a conocer fortalezas y debilidades a cada una, permitir la comparación con pares a nivel nacional y promover la incorporación de contenidos relevantes para el país, en los currículos de la formación inicial o pregrado. Así, dicho examen tiene un bagaje importante de tradición y de aceptación por parte de la comunidad médica nacional¹⁰.

Buscando aunar esfuerzos y fortalezas de modo que el país se beneficie tanto del trabajo realizado durante once años por Ascofame como de la trayectoria del ICFES en el diseño y aplicación de exámenes, evitar duplicidades y en un claro entendimiento de la calidad de la educación como un asunto público y no meramente estatal, el Decreto 1716 de 2001 dispone en su artículo 4º que:

¹⁰ ICFES- Ascofame. Guía de orientación. Exámenes de estado de calidad de la educación superior en Medicina, 2002.

“El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior – ICFES, con base en las políticas definidas por el Ministerio de Educación Nacional dirigirá y coordinará el diseño y aplicación de los Exámenes de Calidad de la Educación Superior – ECES de los estudiantes de los programas de pregrado de Medicina, para lo cual se apoyará en la Asociación Colombiana de Facultades de Medicina – Ascofame.”

A partir de 2002 participan docentes de facultades de Medicina, afiliadas y no afiliadas a Ascofame, que cuenten con internos, quienes se convocan escalonadamente según la ciudad donde se realicen los talleres regionales para la elaboración de preguntas. En estos talleres se analizan en conjunto la pertinencia de las preguntas elaboradas por los docentes participantes, de acuerdo con las instrucciones que se envían previamente. Posteriormente se realiza un taller de tamizaje, en el que participan docentes de las subáreas examinadas y médicos generales, para revisar nuevamente las preguntas elaboradas en los talleres regionales y las seleccionadas del banco de preguntas conformado por Ascofame a lo largo de los once años de examen. Finalmente, Ascofame conforma la versión del examen que se aplicará en cada sesión. A partir de 2002, estos procesos los asesora desde el punto de vista técnico, el ICFES.

EXÁMENES DE ESTADO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN MEDICINA ENCUENTROS ACADÉMICOS REALIZADOS PARA EL EXAMEN DE ABRIL 5 DE 2002			
CIUDAD	INSTITUCIONES PARTICIPANTES		
	Estatales	Privadas	TOTAL
BOGOTÁ	9	20	29

Exámenes de estado de calidad de la educación superior en Ingeniería Mecánica

En el año de 1998, el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES, la Asociación Colombiana de Ingenieros ACIEM, la Asociación Colombiana de Facultades de Ingeniería, ACOFI y el Consejo Profesional de Ingeniería Eléctrica, Mecánica y profesiones afines, iniciaron el proyecto de Exámenes para Ingenieros, con el objetivo de diseñar un sistema para evaluar a los ingenieros del país que voluntariamente decidieran acogerse a la propuesta y hacer desde ésta un aporte significativo al mejoramiento de la calidad de la educación de los ingenieros en Colombia.

El proyecto general se inició pensando en que asumiría la evaluación de profesionales de todas las especialidades de la ingeniería. Sin embargo la proliferación de programas de ingeniería que se vienen ofreciendo en el país hizo necesario proponer un proyecto en varias etapas, la primera de las cuales se ocupó del diseño y aplicación de un examen a los estudiantes de Ingeniería Mecánica de último año.

El ICFES y ACIEM conformaron un consejo técnico para apoyar el diseño y construcción de los exámenes. Este consejo técnico estuvo conformado por diez profesionales, ocho ingenieros vinculados al ejercicio académico en diversas facultades de ingeniería del país y a algunas empresas privadas, y dos psicólogos del ICFES, especialistas en el diseño y construcción de instrumentos de evaluación y en el procesamiento de sus resultados.

La preocupación inicial del consejo técnico se centró en definir como elemento fundamental para el diseño de estos exámenes de estado de calidad de la educación superior en Ingeniería Mecánica, un perfil básico del ingeniero mecánico que egresa. Una vez elaborado, este perfil se sometió a la consideración de los programas académicos de Ingeniería Mecánica que se ofrecen en el país. El consejo técnico también se ocupó del estudio cuidadoso de los planes de estudio de catorce programas de Ingeniería Mecánica que se ofrecen en Colombia y de algunos de otros países. Los documentos producidos por el consejo técnico se enviaron a los directivos de los programas académicos de Ingeniería Mecánica, así como a los de otras instituciones y entidades, para su divulgación, análisis y enriquecimiento. El proyecto general se presentó en diferentes oportunidades a representantes de los distintos sectores relacionados con la enseñanza y el ejercicio de la Ingeniería Mecánica. Adicionalmente, se realizaron reuniones de carácter académico con directores de programas de Ingeniería Mecánica que acogieron la invitación del ICFES y ACIEM para discutir y analizar los documentos producidos en el consejo técnico y precisar las ventajas de participar en los exámenes¹.

Las preguntas fueron construidas por especialistas en cada una de las áreas de conocimientos incluidas en los exámenes y luego revisadas en taller por el comi-

¹¹ ICFES-ACIEM. Consejo Técnico para la elaboración de los exámenes en Ingeniería Mecánica, 1999 – 2002, Documentos varios.

té técnico. Con base en las preguntas construidas se conformó un examen que se aplicó experimentalmente, al iniciar el año 2000, en nueve instituciones del país: tres públicas y seis privadas.

En el año 2002 se contrató a la Asociación de Facultades de Ingeniería – ACOFI – para dirigir y coordinar, bajo la dirección del ICFES, los siguientes procesos: 1) revisión y ajustes a las especificaciones de los exámenes de estado de calidad de la educación superior en Ingeniería Mecánica aplicados en el año 2001; 2) elaboración de las preguntas necesarias para conformar dos versiones del examen que se aplicará en el año 2002 y la guía de orientación para estudiantes y facultades; 3) apoyo al ICFES en el proceso de aplicación del examen; 4) participación en la divulgación de los resultados de los exámenes aplicados en el año 2002, dirigida a estudiantes, facultades y programas de Ingeniería Mecánica y comunidad en general.

Durante el año 2002 se han realizado dos seminarios, para lo cual se pusieron a disposición de las instituciones los documentos básicos que sustentan el examen, como son: a) perfil básico del ingeniero mecánico recién egresado; b) especificaciones del componente de formación básica y especificaciones del componente de formación profesional; c) estructura de los exámenes: contenidos a incluir, procesos de pensamiento a evaluar, número aproximado de preguntas y distribución de las mismas según relevancia de los contenidos y de los procesos de pensamiento a evaluar.

En la tabla siguiente se muestran las instituciones tanto estatales como privadas participantes en los dos eventos.

EXÁMENES DE ESTADO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN INGENIERÍA MECÁNICA SEMINARIOS TALLER PARA PREPARACIÓN DEL EXAMEN			
CIUDAD	INSTITUCIONES PARTICIPANTES		
	Estatales	Privadas	TOTAL
PEREIRA	3	7	10
BOGOTÁ	3	13	16
TOTAL	6	20	26

Exámenes de estado de calidad de la educación superior en Derecho

En mayo de 1992, la Dirección del ICFES convocó a reflexionar sobre el tema a una comisión integrada por destacados profesionales en Medicina, Derecho y Contaduría. Teniendo en cuenta los planteamientos de esta comisión, se convocó a otro grupo de profesionales del Derecho, igualmente destacados en su ejercicio profesional y con amplia experiencia académica y docente, quienes funcionalmente se dividieron en el grupo base que preparó una primera propuesta para orientar el examen y el grupo de consulta que revisó críticamente y enriqueció la propuesta trabajada por el grupo base. La propuesta de los años 1992-1993 se orientó a generar una reflexión sobre los profesionales del Derecho o la formación del abogado con el propósito de responder a las cuestiones: qué debe saber el abogado, cómo lo debe saber, para qué el examen, cuál es su propósito¹².

En el año 2002, se programó aplicar exámenes con carácter experimental y voluntario para la carrera de Derecho. Para este propósito se ha adelantado un plan especial que parte de la propuesta 1992-1993 sobre las especificaciones del examen, la cual se puso a disposición para observaciones de las facultades de Derecho en la página web del ICFES, junto con la ponencia presentada sobre el tema en la I Reunión de Decanos de facultades de Derecho realizada el 20 de Marzo de 2002, por convocatoria de la Universidad del Rosario.

En la II Reunión de Decanos, convocada por el ICFES el 17 de Abril de 2002, la Universidad Externado de Colombia presentó la propuesta de examen, en virtud del convenio mediante el cual presta apoyo académico al ICFES para su desarrollo. Esta propuesta se enmarca en el contexto del Decreto 2802 de 2001, especialmente en su artículo 4º, enriquecida con las observaciones de los decanos y de la comisión de consulta convocada por el ICFES el 15 de Abril de 2002. Igualmente el ICFES expuso la programación para la aplicación del examen, formas de participación de las universidades en su desarrollo, inscripción de estudiantes y análisis de resultados. Todos los temas tratados fueron objeto de conversatorio con los decanos.

¹² ICFES. Guía de Orientación. Examen de estado de calidad de la educación superior en Derecho, 2002.

En el desarrollo del examen voluntario, participan 35 profesores postulados por 17 facultades de Derecho de Bogotá y fuera de Bogotá, utilizando la metodología de taller, coordinado por la Universidad Externado de Colombia, en virtud del convenio suscrito para el efecto, con el acompañamiento y supervisión del ICFES. En estos talleres se examina la pertinencia y validez de cada pregunta frente al propósito del examen, desde el punto de vista de su contenido y forma de evaluarlo así como si es correcta desde el punto de vista metodológico. Esta revisión se realiza primero en el taller del área respectiva, luego en el Taller de Tamizaje I (interáreas) y finalmente en el Taller de Tamizaje II (general). Si todavía fuere necesaria para alguna(s) pregunta(s) se efectuará una revisión adicional. Las preguntas remitidas por las facultades de Derecho del país se entregan originalmente al área respectiva de modo que surtan las revisiones previstas. La conformación final del examen está a cargo del ICFES – Subdirección de Aseguramiento de la Calidad.

EXÁMENES DE ESTADO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN DERECHO ENCUENTROS ACADÉMICOS REALIZADOS PARA EL EXAMEN DE JULIO 27 DE 2002			
CIUDAD	INSTITUCIONES PARTICIPANTES		
	Estatales	Privadas	TOTAL
BOGOTÁ	16	71	87

Desarrollos del proyecto

En el año 2001 se expidieron las normas reglamentarias para los exámenes de estado de calidad de la educación superior de Medicina e Ingeniería Mecánica y se logró la participación de la cantidad de instituciones que se muestran en la sección siguiente junto con el correspondiente número de alumnos que han sido examinados en cada caso y que se esperan para las próximas aplicaciones.

Para el año 2002 se programó la aplicación, con carácter obligatorio, en las carreras anotadas y realizar la primera aplicación de exámenes para Derecho de naturaleza experimental y voluntaria. En el proceso de elaboración de los exámenes ha sido intensificada de manera destacada la participación de las instituciones y comunidades académicas.

La participación de las comunidades académicas ha permitido enriquecer cada uno de los exámenes desarrollados y sustentar, en cada área de conocimiento, la aplicación cada vez más técnica y rigurosa de los estándares para el diseño, administración e implementación de los estudios que se requieren para darle sustento a la evaluación que se efectúe a través de los exámenes. Por otra parte, se ha compartido en reuniones preliminares para iniciar los estudios de fundamentación conceptual y metodológica con las asociaciones académicas de las facultades de psicología, enfermería, arquitectura y odontología. Específicamente con Ascofame desde el año 2001 se convino elaborar con el acompañamiento del ICFES un Plan de Desarrollo para el examen de medicina que oriente de manera general las acciones conjuntas e incluya un plan de trabajo detallado en sus aspectos académicos, técnicos, administrativos y logísticos. Para el año 2002 se trabajó el diseño de este plan de desarrollo entre ICFES y Ascofame y se ha venido ejecutando cumplidamente. Es de resaltar el estudio previsto con las facultades de medicina, orientado a definir los núcleos temáticos comunes que fundamentan los currículos para la formación de médicos generales en Colombia, en el marco de las competencias profesionales establecidas en el Decreto 917 del 22 de Mayo de 2001; a innovar en lo pertinente el diseño teórico del examen para el año 2003, conforme a los resultados del estudio anterior; a consultar la propuesta de diseño del examen anterior con las facultades de Medicina asociadas y no asociadas y con grupos que determinen de común acuerdo ICFES y Ascofame, y elaborar conjuntamente con el ICFES una publicación en la que se incluya como antecedente un informe ejecutivo del estudio en mención y el diseño y especificaciones de la propuesta de examen derivada de aquél, para el año 2003.

Con ACOFI y ACIEM los desarrollos se han orientado a evaluar lo adelantado en Ingeniería Mecánica y a consolidar un desarrollo con una base disciplinar más consultada y sustentada, como también a fortalecer los fundamentos de la metodología de investigación en lo cuantitativo. En lo que concierne a los programas de Derecho, las reuniones con las instituciones, los documentos que se les han dado a conocer y el ejercicio pluralista que se ha seguido para elaborar las preguntas del examen permiten esperar un instrumento válido y confiable que será fortalecido después de la experimentación que se hará de él en la aplicación del 27 de Julio de 2002.

Resultados y productos

Los resultados y productos del diseño, administración e implementación de estudios evaluativos a través de exámenes se refieren específicamente a los siguientes tópicos:

- Guía para especificar el diseño y orientar el proceso.
- Coordinación de todos los aspectos de diseño, desarrollo e implementación, análisis y presentación de resultados de los exámenes.
- Desarrollo de marcos y modelos conceptuales para las evaluaciones.
- Especificaciones para las pruebas.
- Elaboración de preguntas.
- Conformación de bancos de preguntas según estándares de calidad.
- Armada de pruebas y experimentación de las mismas.
- Preparación de pruebas definitivas.
- Administración y aplicación de los exámenes.
- Recopilación y procesamiento de datos.
- Informe, divulgación y análisis de resultados.

En relación con los tópicos señalados el ICFES ha obtenido los propósitos y productos en cada uno de los exámenes elaborados y por ello ha podido informar los resultados por áreas y subáreas que cubren cada uno de los instrumentos de medición para cada estudiante y cada institución. En las tablas siguientes se da cuenta de las instituciones participantes y el número de examinados y por examinar.

**EXÁMENES DE ESTADO DE CALIDAD DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR – ECES
INSTITUCIONES Y EXAMINADOS O POR EXAMINAR - HASTA MAYO 24 DE 2002**

PROGRAMA	INSTITUCIONES PARTICIPANTES	AÑO	EXAMINADOS O POR EXAMINAR
MEDICINA - Voluntario – Agosto 31 - Obligatorio – Abril 5 - Obligatorio – Octubre	33 31 –	2001 2002	1.956 1.314 1.300
INGENIERÍA MECÁNICA - Voluntario – Octubre 27 - Obligatorio – Octubre 26	27 29	2001 2002	987 1.200
DERECHO - Voluntario – Julio 27	42**	2002	3.657

** Incluye 17 extensiones

NÚMERO DE INSTITUCIONES EN CADA CATEGORÍA DE DESEMPEÑO

CATEGORÍA	MEDICINA 2001		MEDICINA 2002*		INGENIERÍA MECÁNICA 2001	
	N	%	N	%	N	%
ALTO	14	42,424	12	41,379	7	25,926
MEDIO	8	24,242	9	31,034	7	25,926
BAJO	11	33,333	8	27,586	13	48,148
TOTAL	33	100%	29	100%	27	100%

* Primera aplicación 2002

Nota: No hay diferencias significativas entre las instituciones que pertenecen a la misma categoría.

Alcances y perspectivas futuras

Es recomendable e importante que el país siga apuntándole a convalidar un sistema nacional de evaluación y mejoramiento de la educación superior y en ello los exámenes deben jugar un papel complementario de la autoevaluación institucional, la acreditación de programas e instituciones y la regulación estatal del servicio público de la educación. Desde esta posición hay que tener presente que los exámenes son ante todo un instrumento de medida, en el caso de los ECES, de los logros de los alumnos como resultado del currículo propuesto por

las instituciones, y la manera como se ha ejecutado ese currículo, especialmente, el papel y participación activa del alumno en el proceso enseñanza-aprendizaje.

No obstante la indudable importancia y exigencias que se derivan de ser un instrumento de medida, debe tenerse como propósito fundamental el que sean también un instrumento de innovación educativa. Aquí conviene citar a S. Heyneman, miembro de la División de Educación del Banco Mundial, sobre la potencialidad innovadora que pueden tener los exámenes al privilegiar no el efecto de control sobre el currículo, sino tomar medidas para que el control e influencia sean beneficiosos para dar como resultado una educación más eficaz y de mayor calidad. Según Heyneman:

“Los exámenes pueden ser un medio poderoso y barato para influir sobre la calidad de lo que enseñan los profesores y sobre lo que aprenden los alumnos. Las agencias de exámenes tienen un importante rol que jugar en la mejora de la eficacia de las escuelas. No solamente pueden actuar como evaluadoras del rendimiento educativo, sino que además pueden asumir la responsabilidad de estimular y producir una enseñanza y un aprendizaje de calidad”¹³.

Con este propósito central la educación superior puede continuar apoyando el proceso de elaboración, aplicación y análisis de los ECES para:

- Cubrir cada vez más programas de estudios superiores.
- Estudiar permanentemente el currículo a evaluar, la comprensividad del conocimiento que se examina y por tanto el peso relativo de las materias y/o pruebas obligatorias del conjunto del examen.
- Posibilitar técnicamente resultados altamente comparables y también con una alta capacidad predictiva.

En definitiva, el alcance y perspectiva de los exámenes debe enfocarse al control administrativo del sistema de exámenes, al currículo que es examinado y al formato o estructura del examen propiamente dicho. Entonces el futuro lo marca una alta rigurosidad técnica para construir muy buenos instrumentos de medida

¹³ Moreno Olmedilla, Juan M. *Los exámenes: un estudio comparativo. Graduación secundaria y acceso a la universidad en seis países occidentales*. Editorial Fondo de Cultura Económica, España, 1992.

y múltiples acciones con la comunidad académica y la sociedad para que sea un verdadero elemento de evaluación para el mejoramiento. Esta es la idea.

Conclusiones

Establecer un sistema de evaluación a través de exámenes externos de quienes egresan de la educación superior en Colombia, en un principio, interpreta opiniones cada vez más prevalentes en los medios académicos y en las agrupaciones científicas y culturales del país sobre la necesidad de evaluar y mejorar la calidad de nuestros profesionales.

Los ECES son un proyecto que, preservando integralmente el principio de la autonomía universitaria y las características propias de cada institución, han permitido crear instrumentos para que individuos e instituciones tengan acceso a información confiable sobre los componentes importantes del proceso de formación profesional y sobre sus aspectos centrales que, al menos por aproximación, define la calidad de la educación superior.

El problema de la deficiente calidad de numerosos egresados de las instituciones de educación superior del país, viene siendo comentado y discutido en diferentes instancias y por segmentos muy disímiles de la sociedad. Es un hecho que la solución de este problema no es algo que pueda lograrse aisladamente, ni por el gobierno, ni por las instituciones, ni por las agremiaciones profesionales. Sólo un trabajo articulado de estos tres estamentos tendrá probabilidad de tener éxito. Por esto el ICFES optó por desarrollar en primera instancia, el proyecto de estándares para la creación y funcionamiento de programas de pregrado, el cual responde, como se señaló en el capítulo I, a un trabajo compartido entre el gobierno, las instituciones y las agremiaciones.

Es desde este punto de partida, tan complejo como importante, desde donde el ICFES, según directrices del Plan de Desarrollo Nacional y estrategias propuestas por el Ministerio de Educación, despliega el plan académico y operativo para, de manera igualmente compartida, preparar exámenes de estado de calidad de la educación superior, según el orden de abordaje de las áreas de conocimiento en el proyecto de estándares. Inicialmente, como se ha observado, los ECES deben tener un carácter experimental para luego constituirse en instrumentos consolidados y validados que puedan cumplir, entre otros, objeti-

vos como los siguientes: servir de instrumentos de autodiagnóstico de los puntos fuertes y débiles de quienes egresan de la educación superior; servir de indicadores a las diferentes instituciones que forman profesionales de las áreas en las que están haciendo una buena labor y de aquellas otras en las que deben realizar esfuerzos por mejorar; constituirse en una de las fuentes de información para la comparación de instituciones, programas y egresados; servir de criterio para la toma de decisiones en cuanto a la selección de personal que aspira a la formación avanzada o al empleo; ser fuentes de información adicional en la evaluación de instituciones y programas y en el ejercicio de funciones de inspección y vigilancia; ser un componente de los sistemas de información y acreditación de la educación superior; proveer información como elemento de juicio objetivo para orientar acciones de fomento institucional y de beneficios institucionales como préstamos, distinciones o becas; constituirse en un instrumento básico a ser empleado en la homologación de títulos profesionales expedidos por instituciones extranjeras; contribuir a la conformación de una opinión ilustrada sobre tema tan significativo como la calidad de los egresados de la educación superior.

La comunidad académica, profesionales e instituciones educativas están participando decididamente en el ejercicio compartido de ir desarrollando los ECES de manera paulatina y con la rigurosidad requerida, lo cual debe estar siempre complementado con un análisis de los resultados.

3

ACCIONES DE FOMENTO

LA FORMACIÓN DE PROFESORES EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR: LEGADO DE UNA ADMINISTRACIÓN¹

*Martha Vargas de Avella
Elba Martínez de Dueri
Óscar Ibarra*

Introducción: un nuevo siglo y un nuevo milenio

La reestructuración del ICFES mediante los decretos 2662 y 2663 de 1999 concretaron las aspiraciones del país de contar con un Instituto cuyas funciones fueran más coherentes con los nuevos perfiles de la educación superior y señalarle una proyección definida respecto a las exigencias del nuevo desarrollo del conocimiento para fortalecer la competitividad y el carácter estratégico de las instituciones de educación superior.

Como respuesta a estas aspiraciones y para fortalecer la docencia universitaria, la Subdirección General Técnica y de Fomento del Instituto diseñó y puso en marcha un programa destinado a la formación de profesionales de diferentes disciplinas y profesiones, vinculados como profesores en la educación superior.

El Programa nacional de formación de profesores de la educación superior se creó para atender la formación pedagógica, la formación en nuevas tecnologías y la formación disciplinar de los profesores en los diversos contenidos de las ciencias, para dinamizar a través de la investigación, las prácticas docentes y las innovaciones académicas en pedagogía y didáctica.

¹ El Programa nacional de formación de profesores de la educación superior, en sus tres componentes: Prácticas Pedagógicas, Nuevas Tecnologías y Fortalecimiento de la Educación Doctoral, fue liderado en su conjunto por Patricia Asmar Amador, como Subdirectora General de Fomento del ICFES.

Este artículo pretende dar una visión panorámica de lo realizado en el programa, con el propósito de contribuir en la identificación de los hitos más importantes legados por la administración del ICFES en el campo de la formación de los recursos humanos durante el cuatrienio.

El período comprendido entre 1998 y 2002 constituyó un tiempo de balances y nostalgias por el cierre del siglo XX y del segundo milenio, y a la vez, un tiempo de expectativas, sueños y esperanzas, por el advenimiento del siglo XXI y del tercer milenio. Las encrucijadas de la realidad colombiana no impidieron, a pesar de su complejidad, que muchas personas e instituciones se dedicaran a trazar proyectos y programas capaces de responder a los retos surgidos de ese balance del pasado para anticipar respuestas a los retos presentes y a las expectativas de un incierto futuro.

La formación de profesores para la educación superior constituyó para la administración del ICFES interés prioritario, en la medida en que se pretendió avanzar estratégicamente hacia nuevos estadios de desarrollo del sistema de educación superior para darle al conjunto institucional un perfil flexible de eficiencia y eficacia con respecto a los nuevos roles del conocimiento científico y la formación de profesionales para escenarios laborales cada vez más abiertos, variables y exigentes en términos de competitividad y, a la vez, dimensionar los desarrollos de la educación superior en función de garantizar la formación integral de intelectuales, técnicos y científicos capaces de responder por la consolidación de un proyecto de nación, fundamentado en una sociedad democrática incluyente y portadora de una cultura de paz.

Esta misión implicó estimular la dinámica interna de las instituciones de educación superior, teniendo como referente las exigencias del Sistema de Acreditación de Calidad, creado por la Ley 30 de 1992, y potenciar las dinámicas institucionales desde un mejor posicionamiento académico de los profesores y de la gestión administrativa, sin perder de vista el criterio de autonomía que corresponde al pensamiento de la educación superior. Este fue un reto de vastas proporciones.

El ICFES consideró importante impulsar una propuesta de formación de profesores fundamentada en el desarrollo de conceptos, principios, políticas y estrategias para transformar los paradigmas académicos y pedagógicos y situar la acción docente como el centro de esa transformación.

Con la coordinación de la Subdirección General Técnica y de Fomento, y el apoyo de los Comités Regionales de Educación Superior –CRES– se inició un trabajo permanente de convocatorias a encuentros regionales sobre la formación de los profesores, con el propósito de detectar las necesidades más urgentes de este sector académico. Una de las prioridades destacadas por las universidades e instituciones de educación superior fue la necesidad de definir una política y unos lineamientos sobre la formación de los profesores.

A partir de la publicación del libro *La formación académica y la práctica pedagógica*² se inició la conformación de equipos de profesores e investigadores quienes, convocados por la Subdirección General Técnica y de Fomento, aportaron desde diferentes perspectivas, elementos para el análisis de la situación de los docentes, de las condiciones objetivas de su trabajo y de los problemas más urgentes de atender en torno a la temática de la formación del recurso humano.

De esta manera, se involucraron muchos profesores, instituciones de educación superior, investigadores, asociaciones de facultades y administradores, unidos por el propósito de disminuir el distanciamiento entre las aspiraciones y la realidad percibidas con mayor nitidez en las transiciones entre el siglo XX y el siglo XXI, entre el segundo y el tercer milenio.

El balance de fin de siglo

Distintas administraciones del ICFES, en gobiernos anteriores, quisieron iniciar procesos para la formación de profesores de la educación superior en Colombia con un éxito relativo. En diferentes oportunidades se intentó dar comienzo a programas orientados a su formación sin que se hubiese llegado a concretar una propuesta y sin haber logrado comprometer personal e institucionalmente los intereses de las comunidades académicas de las diferentes instituciones universitarias y de formación técnica y tecnológica.

Desde la década de los años sesenta, se diseñaron diferentes propuestas para cualificar el recurso humano de la educación superior. En 1965 se concertó un

² Estudio realizado por Mario Díaz Villa editado y publicado por el ICFES en 1998, como primera publicación del cuatrienio orientada a iniciar y animar las reflexiones y debates sobre el tema de los profesores en la educación superior.

plan de desarrollo universitario a corto plazo, coordinado entre el entonces Fondo Universitario Nacional , (institución gubernamental antecesora del ICFES) y la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN. Entre 1969 y 1973, en varios acuerdos de la junta directiva del ICFES se menciona la importancia de impulsar programas para el mejoramiento del recurso humano, enfocados fundamentalmente a la profesionalización del profesor universitario, al fomento a la investigación y a la modernización de la gestión administrativa de la universidad.

Posteriormente, en la década de los años 80, el ICFES realizó programas de mejoramiento de la docencia universitaria con dos enfoques: uno hacia la administración universitaria y otro hacia la metodología de la enseñanza. En esta misma década surgieron en el país los programas de postgrado en docencia universitaria con el mismo propósito de mejoramiento de la enseñanza³.

Estos programas, destinados a la formación de la alta inteligencia, constituyeron durante un largo período la estrategia de desarrollo del recurso humano de la educación superior sin que se evidenciara una transformación notable en la calidad, primero, porque sus coberturas fueron muy limitadas y, segundo, porque los programas académicos no tuvieron la intención de incidir en el comportamiento del sistema concebido como objeto de transformación y de cambios desde una perspectiva de construcción colectiva de un proyecto de nación.

La gran alerta sobre el problema de los recursos humanos se dio en el informe de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo (1995)⁴, creada con el propósito de diagnosticar y a la vez documentar los balances de fin de siglo. El estudio demostró con suficiencia la necesidad de formar y cualificar a los profesores para lograr un desarrollo humano equitativo en estos tres factores cuya interdependencia obliga a profundizar los vínculos entre el sistema educativo, la investigación, el desarrollo tecnológico y la capacidad productiva del país. El gran interrogante que se puede formular a partir de “Colombia al filo de la oportuni-

³ En el libro *La formación de profesores en la educación superior colombiana: problemas, conceptos, políticas y estrategias*, publicado por el ICFES en agosto de 2000, en el marco del Programa nacional para la formación de profesores de la educación superior, Mario Díaz Villa documenta ampliamente los antecedentes generales de la formación de los profesores universitarios en Colombia.

⁴ Misión de ciencia educación y desarrollo, Colección Documentos de la Misión. Tomo I, *Colombia al filo de la oportunidad*. Presidencia de la República – Colciencias, primera edición, Bogotá 1995.

dad” es: ¿cómo modernizar la educación, acelerar el avance científico y tecnológico y fortalecer la capacidad para el crecimiento económico en un marco de equidad social y democratización política?

Señala la Misión que uno de los usos de la ciencia está relacionado con la formación del científico como traductor y trasmisor de la información científica. Un alto porcentaje de productos de la ciencia que son de dominio público se da en torno a grupos de científicos, quienes deben traducirla como respuesta a las necesidades de cada país.

También señala la necesidad de que en Colombia se consoliden grupos de esta índole, de modo que sus miembros puedan proyectarse a todos los niveles de la sociedad y se constituyan en núcleos de los sistemas de enseñanza para que las nuevas generaciones sean portadoras del corpus de información y creatividad intelectual acumulado. En los países avanzados estos grupos se consideran el motor del desarrollo industrial y económico y el punto focal para el futuro.

“Para que Colombia con una población de treinta y seis millones de habitantes pueda competir con éxito debería tener actualmente 36.000 científicos. En el mundo académico un científico es una persona con varios años de experiencia profesional como pensador entrenado y creativo con contribuciones efectivas al conocimiento demostradas a través de publicaciones de reconocida calidad, dirección de trabajos de tesis, número de artículos referenciados y generalmente tiene un título doctoral”⁵.

La estrecha relación entre recursos humanos y desarrollo se hace evidente cuando la Misión afirma que “lo que está en juego aquí es la productividad inteligente, la creatividad humana, la promoción de la ciencia y la tecnología colombianas y por ende el crecimiento económico, la calidad educativa y el bienestar sociopolítico y económico colombiano en un nuevo proyecto civilizador”⁶.

La Misión advierte sobre las dificultades del país para enfrentar estos retos en la formación del recurso humano porque es claro que ello depende del desarrollo de la educación superior y también porque, en esa materia, estamos frente al funcionamiento de sistemas obsoletos que subordinan la academia a las estructuras de administración, especialmente en un gran número de las universidades

⁵ Ibidem, pág. 143.

⁶ Ibidem, pág. 81.

privadas, ocasionando distorsiones perversas en las funciones esenciales de formar a los profesionales de alta calidad, investigar y servir a la sociedad, y este hecho afecta la calidad de la educación superior.

Pensar el futuro en el presente

Actualizar y modernizar las instituciones de la Educación superior es impensable si no se cuenta de manera comprometida con recursos humanos de muy alta calidad, ya que su incidencia en el cambio trasciende las disposiciones de políticas y normas, y exige posiciones racionales y proyectos coherentes fundamentados en la comprensión analítica y crítica de la realidad del presente que se quiere transformar.

Las propuestas sociales que se orientan a producir cambios en la naturaleza de los procesos educativos no suelen realizarse en el corto plazo ni suelen mostrar resultados inmediatos; nada es tan lento como los procesos en los cuales se forman los seres humanos, ni tan difícil de percibir como sus efectos en el cambio de las sociedades y en las transformaciones de las prácticas mediante las cuales se ubican culturalmente los sujetos comprometidos en ellas.

Sin embargo, como efecto de las acciones adelantadas en el campo de la formación de los profesores, gradualmente se extiende en el mundo académico la conciencia de que el conocimiento adquiere su dinámica transformadora en la medida en que se constituye en saber incorporado al desarrollo personal y social y, de esta manera, se hace parte de las comprensiones conscientes sobre la realidad en la que incide, mediante su compromiso con la construcción de la democracia y la activación de procesos incluyentes en el desarrollo de la cultura.

La transición histórica que se protocolizó al finalizar la llamada guerra fría permitió la percepción de tres factores o megatendencias determinantes de una nueva cultura: la revolución tecnológica, la mundialización del mercado y la globalización informática y cultural. Se afirma, y con razón, que estos tres hechos han producido un cambio de época más que una caracterización de los cambios de una época. La perplejidad, incertidumbre y confusión de cambios tan profundos y acelerados implica también un cuestionamiento serio para las universidades y una redefinición de sus funciones.

El ethos cultural en el pasado tenía sus raíces en una nación definida, en un tipo de trabajo específico, en un marco cultural-religioso de valores localizado en comunidades particulares. La universidad era parte de esa cultura. El cambio de época ha transformado también el paradigma de ese ethos cultural. Los problemas de la nueva época no se pueden enfrentar desde un anclaje que responde a realidades del pasado, ni desde la perspectiva de diseñar un futuro deseado. Se requiere reconstruir un nuevo ethos para enfrentar los problemas de nuestro tiempo, comenzando por reconstruir el propio significado universitario.

La universidad se está posicionando como conciencia crítica, integradora y propositiva de la sociedad. Es menester que desde ella se plantee el desglose de una nueva mirada sobre: el trabajo, la ética, los valores, la democracia incluyente, la cultura de paz, las relaciones de género, el medio ambiente, la diversidad cultural, las nuevas generaciones y los nuevos roles del conocimiento y la cultura.

Potenciar la conciencia colectiva como conciencia crítica capaz de recrear los factores de expresión de lo nuevo y distinto y proyectar las fuerzas sociales y las energías creativas para impactar la academia, es difícil y complejo o, por qué no decirlo, imposible, si desde sí misma, desde su comunidad académica, las universidades no se replantean de manera anticipatoria y proyectiva frente a los retos del presente y continúan manteniendo su posición con mirada retrospectiva, sin ignorar el pasado.

La instrumentalidad lógica y las posiciones sobre la formación y la investigación producen cierto sesgo de resistencia al cambio que se refleja en la disposición del ánimo de profesores y administradores universitarios, respecto a repensar desinteresadamente que la manera de ser institucional y personal puede manifestarse de otra forma, resignificarse en su identidad simbólica y conceptual y materializarse en el ser mismo y distinto que es posible ser, respondiendo a las urgencias de nuevos paradigmas y nuevos retos planteados por la historia en el contexto de construir el nuevo proyecto de nación en que estamos comprometidos.

Iniciativas para la formación de los profesores como las emprendidas en estos cuatro años, están contribuyendo a que las instituciones de educación superior y las Asociaciones de Facultades, consideren urgente poner a funcionar procesos participativos y estrategias que convoquen y susciten la motivación para

transitar por caminos inéditos y para que la razón los identifique como lógicos y necesarios y se movilice la voluntad en la dirección de empezar de nuevo a pensar y a ser instituciones académicas diferentes.

Lo cierto, en todo caso, es que el desarrollo de la institucionalidad de la educación superior debe caminar por nuevos senderos. A la universidad se le exige desde la sociedad proponer respuestas que tienen que ver con la formación en el respeto por los derechos humanos, la paz y los principios de la convivencia plural y democrática, regida por la justicia, la solidaridad, la tolerancia, la equidad y la libertad. Igualmente la sociedad exige formación para la participación activa y responsable en los procesos y decisiones que afectan los distintos campos de la vida nacional.

Mas allá de la formación y como consecuencia de ella se espera que la universidad estudie de manera rigurosa la cultura nacional y regional, logre la comprensión de sus diversidades culturales de orden étnico y estimule la adhesión a las tradiciones, principios y valores que configuran la unidad e identidad nacional, todo esto con el ánimo de promover una conciencia de solidaridad que nos comprometa como nación y como continente en el destino planetario.

El horizonte futuro

Se sabe que el futuro institucional estará marcado por el cultivo, aplicación y desarrollo del saber, como una de las funciones fundamentales de la universidad, con mayor razón cuando el crecimiento depende cada vez con mayor intensidad de las disposiciones creativas y del uso del conocimiento como valor agregado. Se sabe también que la tarea académica situada con pertinencia en un ámbito sociocultural tiene la responsabilidad de enriquecer los puntos de vista de la sociedad sobre las razones y tendencias de las transformaciones constantes que experimentan las colectividades por efectos de la revolución científica y tecnológica.

La formación de los recursos humanos en la educación superior compendia diferentes aspectos relacionados con los procesos académicos que se gestionan dentro de los desarrollos del mundo universitario y tiene como referente la identidad institucional y las especificidades de la prácticas en las cuales se proyecta la cultura universitaria pensada como un todo.

En la educación superior esta formación debe ser leída para la formación ética cultural y científica y esto imprime carácter a la naturaleza del trabajo intelectual en el cual se comprometen quienes, o bien desde la dinámica administrativa o bien desde la dinámica académica, se insertan en los desarrollos del mundo de la educación superior.

Pensar el horizonte de futuro de la educación superior colombiana implica diseñarla en la dimensión internacional porque la dimensión del conocimiento también es internacional; para ello, se hace necesario superar los cuestionamientos que hoy pesan sobre el cumplimiento de su misión en el ámbito nacional. No es posible participar en los desarrollos a escala internacional y planetaria, sin acelerar a nivel nacional los procesos de elevación de la calidad y mejoramiento de la pertinencia en las funciones de formación, investigación y proyección social, para que las instituciones contribuyan al desarrollo de estructuras sociales que modernicen y hagan más competitivos los factores productivos del país, sin rezagarse de los avances que a escala planetaria generan la ciencia y la tecnología. Esto implica lograr las transformaciones exigidas por el hoy y construir simultáneamente el horizonte futuro.

Las propuestas y acciones que desde el ICFES lograron trascender en el ámbito nacional e internalizarse en el interés de muchos académicos de diferentes campos del conocimiento y de la administración universitaria, tienen el mérito de surgir de la necesidad, de la experiencia y de la realidad diagnosticada, de fundamentarse en la teoría y de responder en forma adecuada a los desafíos de la época y anticipar el futuro.

El esfuerzo iniciado en materia de formación de profesores empieza a ampliar el camino de la reconceptualización de la profesión académica en Colombia, como respuesta legítima y justa de reconocimiento social, a quienes dedican su vida a producir conocimiento útil a la sociedad y a formar a las nuevas generaciones de ciudadanos y profesionales.

La profesión académica: reto del presente

Tal como lo enuncia el documento “Educación Superior para la Paz y la Transformación Social”, Informe de gestión 1998 -2002, la función social del fomento en el campo de la educación superior es

*“promover y estimular la calidad, la eficiencia, la equidad y la competitividad de la educación superior mediante el desarrollo de planes, proyectos y acciones que fortalezcan la gestión de las instituciones, cualifiquen sus funciones, incrementen el bienestar e impulsen las relaciones de cooperación e integración entre ellas. De otra parte, proponer políticas y orientaciones de carácter académico a los organismos de dirección de la Educación Superior, apoyándose para ello en la realización de estudios de base que permitan tomar decisiones y orientaciones para su desarrollo”*⁷.

La iniciativa de recuperar la gestión de fomento en el área de formación de los profesores para la educación superior durante este cuatrienio fue una manera de caracterizar las realizaciones dentro de los propósitos de gestar el futuro de la educación superior, desde el tiempo presente, proponiendo estrategias que comprometieran el desarrollo del sector dentro de criterios de largo plazo. Por esto, el ICFES, en relación con la formación de los profesores, formuló como propósito:

*“La creación de espacios de transformación del pensamiento y la práctica pedagógica de los profesores en las instituciones de educación superior, mediante un conjunto de acciones orientadas a fortalecer académicamente a los profesores y a las directivas de instituciones de educación superior en su proceso de formación y renovación”*⁸.

Un elemento sustantivo en el cumplimiento de este propósito, lo constituye el resumen diagnóstico que permitió establecer las características del ejercicio de la práctica pedagógica universitaria en las actuales condiciones de desarrollo del país⁹. A partir de éste, se constata la carencia de una profesión académica, lo cual, sin lugar a dudas, es un obstáculo importante en el desarrollo activo de las comunidades académicas.

El claro distanciamiento de la docencia, con respecto a la naturaleza educativa del sistema de educación superior, dio lugar al marginamiento de la investigación educativa y con esto se abrió camino a la improvisación en la enseñanza, creando un silencio disciplinar en el área de la pedagogía con respecto a la educación superior, lo cual trajo como consecuencia una lectura eminentemente administrativista de la gestión de las instituciones.

⁷ ICFES. “Educación Superior para la paz y la transformación social” Informe de gestión 1998 –2002, pág. 48.

⁸ Ibidem, pág. 49.

⁹ ICFES – Programa Nacional de formación de profesores de la educación superior, pág. 13-43.

Los importantes esfuerzos realizados en este campo de la educación, tanto por parte del Estado como por parte de muchas de las instituciones, en busca de materializar el anhelado deseo de ofrecer una educación de calidad estrechamente vinculada al desarrollo de la investigación y orientada a contribuir simultáneamente al desarrollo económico y social del país, obliga a mantener como una de las prioridades la consolidación de la profesión académica, intensificando los procesos de formación y cualificación del recurso humano emprendidos en este cuatrienio.

Esta aspiración es posible de realizar si se tiene en cuenta la ventaja estratégica obtenida por esta administración del ICFES con iniciativas como la Movilización y la puesta en marcha del Programa nacional de formación de profesores, ventaja reconocible en la apropiación de estas propuestas por parte de las instituciones, las asociaciones, los CRES y por grupos importantes de académicos vinculados estrechamente al desarrollo de estos proyectos y comprometidos en su sostenibilidad hacia el futuro, con lo cual la garantía de su posicionamiento como prioridad para las nuevas administraciones se puede considerar como un hecho.

Los avances logrados por el Programa nacional de formación de profesores y la apropiación institucional del mismo permiten anticipar que la motivación de los profesores en prepararse para el ejercicio sistemático y fundamentado de las actividades de formación e investigación, esto es, en formarse para el ejercicio de la enseñanza como profesionales de la academia, también está asegurada y es posible que en el mediano plazo se experimente su desarrollo creciente. Tanto el Estado como las instituciones deberán canalizar esta motivación para consolidar una práctica profesional de la enseñanza universitaria a nivel superior, equivalente y quizá susceptible de ser pensada como superior a cualquier otra práctica profesional: la profesión académica, una profesión que garantice el desarrollo de la universidad colombiana como la más alta de las academias.

Sin lugar a dudas, este propósito no es fácil de lograr si se tiene en cuenta que la docencia universitaria, hasta el presente, inscribió la función del profesor en la perspectiva de posicionamiento del saber disciplinar y en el uso instrumental de técnicas y modelos supuestamente estructurados como didácticas que se explican en sí mismas.

El enseñar se convirtió progresivamente en una práctica diluida tanto en el pluri-tecnicismo informativo y comunicativo como en el multi-desarrollo disciplinar en el que se proyectó el desarrollo del conocimiento científico como consecuencia de la especialización del saber que resulta de la incidencia de los desarrollos de la economía norteamericana y europea de la pos-guerra. Los profesores universitarios nunca reflexionaron sobre su propia práctica docente, por considerar que su ejercicio profesional en la educación era una extensión de la formación profesional en su carrera, y que para ser maestro bastaba imitar a quienes ejercieron la cátedra en los claustros universitarios, tomando como referentes los saberes básicos de la profesión, de la disciplina en la que se formaron, saberes con los cuales se identificaban y eran reconocidos en la academia.

Se perdió de vista que la práctica pedagógica es el lugar cultural específico de una nueva profesión cuyas características se forjan de acuerdo a las demandas que la sociedad hace a la universidad. Existe en el sector educativo la sensación de carencia de un lugar específico que posicione y comprometa la docencia en la educación superior, pero, a la vez, se percibe una actitud reticente de los mismos docentes y de la institución universitaria para proyectar el desarrollo de la docencia por las vías del fortalecimiento de la profesionalidad que la caracterice en las aulas universitarias.

Estas contradicciones se deben resolver gradualmente si se quiere avanzar en el desarrollo de las políticas nacionales e internacionales sobre la calidad de la educación superior. Las instituciones tienen que asumir en serio el proceso de consolidación de la profesión académica y desarrollar de manera activa estrategias para el perfeccionamiento de la docencia. Se hace necesario incrementar los procesos de revalorización social de la docencia situándola en el marco de una profesión moderna.

La política de apoyo al desarrollo de los profesores para la educación superior se ha dirigido en este cuatrienio al fortalecimiento de la conceptualización de la profesionalidad del docente universitario y ha permitido crear en las instituciones la conciencia de que la docencia, como actividad espontánea y ocasional, impide que existan grupos que configuren comunidades cuya misión se proyecte más allá de la transmisión de información especializada.

En la declaración de fundamentos para la construcción de una propuesta de formación de profesores en la educación superior¹⁰, se destaca cómo la revaloración del conocimiento y de la formación en la universidad implica la revaloración de las prácticas de formación y, con ello, la revaloración de la competencia pedagógica de los profesores: “la carrera profesoral, es una carrera de conocimientos, una carrera moral y una carrera de situaciones o contextos pedagógicos”¹¹. Estos fundamentos de política propician el reconocimiento de que la formación en pedagogía y didáctica resulta el eje central de la cualificación de los profesionales que se dedican a la enseñanza en la educación superior.

En todos los sectores del desarrollo social y económico del país se debe tomar conciencia de que la docencia no puede seguir considerándose como profesión inferior a otros trabajos, sin reconocimiento por parte del Estado. Esto obliga a pensar en serio cuáles son los aspectos que se deben desarrollar dentro del ámbito de la profesión académica y qué es lo que realmente es posible iniciar en un período de gobierno.

Varios aspectos confluyen en la caracterización de la enseñanza universitaria como profesión académica. Corresponde tanto al Estado como a las instituciones plantearse cómo avanzar en la definición de cada uno de ellos teniendo en cuenta que el ICFES, durante el cuatrienio 1998-2002, preparó el terreno para que el país continúe en la búsqueda de la profesionalidad de la docencia.

La fructífera alianza establecida entre el ICFES, en cuanto organismo del Estado, y las instituciones deberá continuar para profundizar en el desarrollo de aquellos aspectos que ya son objeto de investigación e innovación como resultado de esa alianza, e iniciar sin tardanza las acciones sinérgicas necesarias para incorporar en la agenda de las transformaciones aquellos aspectos que continúan sin resolver y que constituyen las condiciones para que la profesionalidad del académico adquiera un estatus social definido y que aún necesitan revisión y actualización. Algunos de ellos son:

¹⁰ Mario Díaz Villa, en la obra citada, señala diez tesis que pueden ser consideradas como los fundamentos para la construcción de una nueva política de formación – capacitación de los profesores en la educación superior. Véase pág. 124.

¹¹ *Ibidem*, pág. 126.

- Los tiempos y modalidades de dedicación del docente a la academia.
- Las exigencias en la titulación de pregrado y postgrado.
- La estructura de escalafones que tengan en cuenta la experiencia, dedicación, títulos y tiempo de ejercicio de los profesores.
- La movilidad interna entre las categorías del escalafón según requisitos académicos.
- La estructura colegiada del ejercicio docente.
- El carácter estamental del ejercicio académico.
- La motivación, vocación, disposición para el ejercicio como profesional académico.
- La formación pedagógica.
- El reconocimiento legal de su aporte laboral.
- La conformación de una estructura de gremio.

El diálogo entre academia y Estado

Quizá lo más importante para destacar en la visión panorámica de la gestión del ICFES en el período 1998-2002, es la actitud dialogal asumida por quienes, como responsables de la gestión en representación del Estado colombiano, consideraron a la academia como su primer interlocutor, como la instancia de mayor competencia para construir protagónicamente los diagnósticos, las políticas, los lineamientos y las estrategias de un proyecto de transformación de la educación superior.

Las palabras de la Directora General al entregar su informe de gestión, quedan ratificadas en la revisión de lo actuado. “Un hito importante dentro de esta visión fue la Movilización Social por la Educación Superior, viva muestra de las posibilidades del diálogo y la participación como mecanismos para definir las grandes políticas para el sector y de la presencia actuante de Colombia como nación educadora”¹². También su declaración en la puesta en marcha del Pro-

¹² “Educación superior para la paz y la transformación social” Informe de gestión 1998-2002. Introducción.

grama nacional de profesores informa sobre la voluntad política que animó a esta administración:

“En esta oportunidad quiero invitar a las instituciones a unirse en torno a este Programa, para fortalecer las condiciones académicas y científicas de la formación profesional y resignificar la misión de los diferentes actores comprometidos en la construcción del conocimiento y en su orientación hacia el servicio de la sociedad colombiana”¹³.

En la gestión que finaliza, muchos actores pueden dar cuenta sobre algunas de las acciones que, en diálogo abierto, de manera concertada con las instituciones, desarrolló el ICFES con el propósito de formar y cualificar a los profesores y, a la vez, fortalecer la profesión académica.

La Movilización por la Educación Superior y el Programa nacional de formación de profesores, junto con las exigencias del proceso de acreditación, impulsaron el dinamismo de apertura a nuevas condiciones de la alta inteligencia y replantearon el desarrollo de la organización de las instituciones, exigiéndoles ser más flexibles y adaptables a las nuevas circunstancias, menos repetitivas en los procesos y más creativas y competentes. Llegar a ser verdaderos centros de formación, donde se produzcan permanentemente situaciones de aprendizaje para que el proceso educativo y formativo no culmine con la escolaridad formal sino que continúe a lo largo de la vida laboral y profesional para garantizar la competitividad y productividad de los docentes.

El diálogo Academia-Estado se puede considerar fecundo si se evalúa por la participación de los profesores universitarios en los diferentes programas derivados de la política de formación del recurso humano para la educación superior. Esta política se materializó en programas orientados a que los profesores se dedicaran a mirar en serio su propio desempeño en el ámbito de la educación y a examinar con rigor sus propios retos.

En el marco del Programa nacional de formación de profesores de la educación superior, el punto de partida para que grupos de académicos y de profesores se animaran a iniciar este examen fue la producción de dos libros: “La formación

¹³ Las palabras de la Dra. Patricia Martínez Barrios el día del lanzamiento del Programa forman parte del texto de presentación del libro que presenta el Programa elaborado por Óscar Ibarra, Elba de Dueri y Martha Vargas de Avella, ya citado.

de profesores de la educación superior colombiana: problemas, conceptos, políticas y estrategias” y “La formación de profesores de la educación superior: programa nacional”¹⁴.

El proceso de escritura del libro sobre el Programa nacional de formación estuvo precedido y acompañado a lo largo de su concepción por los diálogos con los representantes de 17 asociaciones de facultades, quienes conforman la “alianza estratégica” y quienes con sus observaciones, comentarios y aportes, contribuyeron a precisar los conceptos y estrategias que luego se plasmaron en la propuesta de Programa. El proceso de lectura individual y compartida con el que se comprometieron de manera voluntaria y responsable profesores universitarios de instituciones públicas y privadas de diferentes regiones del país, para entregar sus puntos de vista y juiciosas sugerencias, también formó parte del proceso de construcción del “modelo de formación”. Para todos ellos, el diálogo entablado constituyó una respetuosa invitación del ICFES a participar en una dinámica de construcción Academia-Estado.

Pedagogía y didáctica: ejes de la formación

En una primera etapa, para iniciar el Programa nacional de formación, se estructuraron 10 cursos de educación continuada que se ofrecieron a través de los CRES, con la participación de grupos que oscilaron entre 80 y 100 participantes, todos profesores de las instituciones de educación superior de las diferentes regiones del país. Los cursos de educación continuada, configurados como “rutas académicas”, permitieron el ingreso al programa a profesores de diferentes disciplinas, quienes a través de seminarios, talleres y espacios de discusión, reflexionaron en torno a las concepciones que ellos mismos poseen acerca del conocimiento científico, los valores, los nuevos modelos de enseñanza, los enfoques y modelos pedagógicos implícitos en su desempeño docente.

En el primer semestre del año 2001, se inauguraron las Cátedras como otra “ruta académica” alternativa que permite acceder al Programa nacional de formación. La “Cátedra ICFES Agustín Nieto Caballero”, cuyo propósito fue el

¹⁴ El primero de los libros fue elaborado por Mario Díaz Villa, y el segundo por Óscar Ibarra, Elba Martínez de Dueri y Martha Vargas de Avella. Los dos libros fueron editados y ampliamente difundidos por el ICFES en agosto de 2000.

fortalecimiento en la comunidad académica nacional de la pedagogía en la educación superior, convocó una primera sesión pública, inaugural del Programa, invitando a directivos y profesores de las instituciones de educación superior, quienes tuvieron la oportunidad de intercambiar con conferencistas nacionales e internacionales del más alto nivel las preocupaciones, tendencias y enfoques en la formación.

Después del lanzamiento del Programa en la Cátedra inaugural, en el segundo semestre del año 2001 la Cátedra ICFES Agustín Nieto Caballero, convocó a los “formadores de formadores”, identificados como los académicos cuyos aportes a la educación superior en los campos de la reflexión pedagógica y la producción intelectual son reconocidos como pedagogos. En la sesión presencial las ponencias y paneles, a cargo de conferencistas nacionales e internacionales, animaron el debate en torno al tema de la didáctica para la enseñanza de las disciplinas.

Profesionales de diferentes disciplinas encargados de la dirección de programas de especialización y maestría para la formación en docencia universitaria, se reunieron a dialogar en torno al tema. A partir de estos diálogos, los formadores de formadores constituyeron grupos de trabajo sobre la didáctica para la enseñanza de las ciencias experimentales y matemáticas, didáctica para la enseñanza de las ciencias sociales, didáctica para la enseñanza de la ciencia de la salud, didáctica para la enseñanza de las ciencias del derecho y didáctica para la enseñanza de las tecnologías, para continuar durante tres meses en un proceso no presencial, la construcción colectiva de reflexiones sobre las didácticas para la enseñanza.

En una segunda versión de la Cátedra Agustín Nieto Caballero, liderada por el ICFES, en el año 2002, los trabajos de estos grupos se sometieron a escrutinio entre pares, en un diálogo que hoy continúa a través de los medios virtuales y de reuniones especializadas entre quienes conforman estos grupos disciplinares.

Esta misma “ruta académica” de acceso al Programa nacional, se desarrolló en las universidades, con el propósito de vincularlas a los procesos de reflexión y fortalecimiento de la pedagogía en la educación superior y procurar su incidencia en la formación de los profesores. Estas cátedras institucionales fueron impulsadas por el ICFES mediante el financiamiento de las mismas. Durante esta administración se realizaron cuatro de ellas.

En marzo de 2002 se inició el Seminario virtual “Formación y práctica pedagógica en la Educación Superior”, orientado a fortalecer la formación de formadores en los programas de especialización, maestrías y doctorados. El eje del Seminario Virtual es la investigación y la producción de conocimientos en pedagogía, didáctica y enseñanza de las disciplinas en el nivel superior. Con la participación de 100 profesores inscritos, a través de la Internet, el correo electrónico y la conversación electrónica, los directores y profesores de los programas en docencia universitaria tienen la oportunidad de intercambiar conocimientos con expertos en pedagogía de la educación superior.

Otras iniciativas que forman parte del Programa nacional de formación de profesores de la educación superior son los estudios sobre “Factores asociados a la calidad del docente universitario”, “Educación virtual”, “Balance de las investigaciones universitarias que tienen como objeto de estudio la educación superior” y el “Catálogo de investigaciones y estudios en educación superior”¹⁵, todos orientados a proveer elementos que mantengan viva la dinámica de la reflexión y la profundización en los temas de la pedagogía y la didáctica universitarias.

El premio nacional de ensayo académico “Alberto Lleras Camargo” en su IV y V convocatorias, fue destinado por el ICFES a destacar ensayos en el tema de la Ciencia y la Pedagogía como fundamentos de la formación del profesor universitario, vinculando así esta iniciativa al Programa y con el ánimo de fortalecer la política en formación del recurso humano.

Los grupos vinculados al Programa nacional de formación que ya están en contacto, las instituciones que se han abierto al diálogo con el Estado, los comités regionales que han brindado su apoyo a estos encuentros, la Alianza Estratégica de Asociaciones de Facultades y los profesores que con entusiasmo han sido partícipes de este legado que entrega la administración saliente del ICFES, pue-

¹⁵ Para apoyar el desarrollo del Programa nacional de formación de profesores de la educación superior, el ICFES constituyó un comité académico cuyos miembros han coordinado la elaboración de estos documentos. Se han conformado equipos de investigación con la participación de profesores universitarios, directivos, profesionales y técnicos del ICFES. Los estudios han sido liderados por: Rafael Flórez, Mario Díaz, Elba Martínez de Dueri y Martha Vargas de Avella. La coordinación de los mismos por parte del ICFES la ha llevado a cabo María Jesús Restrepo. Estos documentos, realizados por el interés de la actual administración serán divulgados próximamente.

den esperar con fe y seguridad que el Estado permanecerá atento a este despertar de la conciencia profesional de los académicos para continuar de manera creciente el apoyo a los procesos iniciados.

En breve tiempo, el ICFES fortalecerá el portal de comunicación virtual para facilitar el intercambio académico, aprovechando la plataforma tecnológica de que dispongan las universidades. La inercia del pasado se irá superando si, como es de esperarse, se mantiene la voluntad política por parte del Estado y el compromiso a largo plazo de las instituciones de educación superior.

Más allá de la cátedra magistral

Otro mecanismo establecido por el ICFES para materializar su política de formación del recurso humano y a la vez, para acortar distancias, estrechar vínculos y fomentar el entendimiento mutuo entre la academia y el Estado, es el programa de “Capacitación en nuevas tecnologías en la educación superior – software Maestro 1.0-”¹⁶.

La finalidad de este programa es aproximar a los profesores a las nuevas tecnologías, para que estén al servicio de sus prácticas pedagógicas. El programa está diseñado en tres componentes: el curso de autoaprendizaje, las tutorías y prácticas presenciales. La combinación de estos tres elementos proporciona referentes conceptuales y tecnológicos que permiten una adquisición eficiente de las herramientas a partir de las cuales los profesores pueden crear múltiples aplicaciones para enriquecer su docencia. Adquieren además los conocimientos básicos para crear ambientes interactivos y colaborativos utilizando técnicas de grabación, edición y animación.

El programa introduce a los profesores en las múltiples aplicaciones de la red Internet en sus variadas alternativas de conexión, de conformación de grupos y redes de conocimiento. De la utilización de las nuevas tecnologías, surgen muchas preguntas que deben responderse desde la pedagogía y la didáctica, ya que su empleo tiene que ver fundamentalmente con el proceso de innovación de la enseñanza. La reflexión sobre sus usos determina si realmente pueden con-

¹⁶ El software Maestro 1.0 fue un desarrollo de la Empresa Multimedia – Service en alianza con el ICFES.

vertirse en instrumentos didácticos y es el profesor quien debe dilucidar las ventajas que proporcionan en su integración a los procesos de aula.

En lo referente a las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para las conexiones, comunicaciones e interacciones, es importante reconocer que de ellas depende la transferencia eficiente y veloz del conocimiento y que las urgencias del desarrollo social y productivo del país requieren cada vez más de esos mecanismos de difusión de conocimientos.

La educación superior, como encargada de crear, recrear y transferir conocimiento, tiene como una de sus tareas más importantes facilitar el intercambio de información, difundir sus experiencias sobre los avances de la enseñanza superior, fomentar la reflexión sobre la misión compartida por el sistema superior en el análisis y aporte a las soluciones de los problemas del país, e incrementar las capacidades institucionales en la formación de alto nivel y en la investigación. Las nuevas tecnologías facilitan la construcción de redes, que permiten ese intercambio de información y esa distribución eficaz y veloz del conocimiento.

Estas responsabilidades deben poner en contacto a las instituciones en torno a iniciativas compartidas capaces de romper los muros que hacen de las instituciones recintos cerrados, carentes del espíritu de solidaridad y aisladas de la riqueza que puede generar la interinstitucionalidad. Pueden llegar a crearse redes competentes, aunadas por el conocimiento, la investigación y la innovación.

Mecanismos de esta naturaleza favorecen además la vinculación de la educación superior con los niveles básicos de la educación y con modalidades, no experimentadas en el país, de preparación el recurso humano calificado para suplir deficiencias del sistema educativo en la atención a poblaciones no escolarizadas y con necesidades de vincularse a la actividad productiva.

El programa de Capacitación en nuevas tecnologías resulta una estrategia muy importante de apertura de las instituciones a nuevas formas de relación. Los profesores, en interacción con el material, aprenden el uso de las tecnologías tanto para el fortalecimiento de su docencia como para la generación de nuevas aplicaciones. En su desarrollo actual participan 42 instituciones de educación superior, que cuentan con un número importante de tutores y multiplicadores formados por el programa y se han capacitado más de 1.000 profesores en un año.

Excedentes financieros y formación avanzada: otro legado de esta administración

Las debilidades de las instituciones de educación superior para responder a las necesidades de formación profesional, diagnosticadas por la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo a fines del siglo XX, impulsaron al ICFES a incluir el tema de la formación doctoral en el programa de formación del recurso humano para la educación superior.

En el año 2000 el ICFES auspició el desarrollo de dos estudios orientados, el primero, a elaborar una “Propuesta para la creación de un sistema nacional de becas y fondo permanente para la formación doctoral en Colombia”¹⁷ y el segundo, “Estimaciones financieras sobre el costo y fuentes del sistema nacional de beca-crédito y fondo permanente para la formación doctoral en Colombia”¹⁸, estudios que son complementarios. Posteriormente, en el año 2001, se realizó el estudio titulado “Alternativas para la formación doctoral en Colombia”¹⁹. Los tres forman parte de la producción documental del Programa de formación del recurso humano impulsado por la administración del ICFES en este cuatrienio.

Los cambios en la cultura mundial proponen desafíos al pensamiento de la educación superior y al ejercicio de la docencia que permitan enfrentar la rápida obsolescencia de conocimientos, hacer énfasis en el desarrollo de habilidades de aprendizaje permanente e iniciar una intensa búsqueda de identidad, de valores y de participación, para poder responder a la alta demanda social por individuos con capacidades superiores y competitividad internacional por el talento. Estos requerimientos en la formación del recurso humano, están asociados a la capacidad nacional e institucional para afrontar el desarrollo de un programa nacional de doctorados.

Esto implica que las instituciones, para que puedan garantizar un entorno educativo abierto compuesto por redes de conocimiento, opten por una educación

¹⁷ El estudio realizado por Carlos Corredor es citado por Jorge Hernán Cárdenas, María Lorena Gutiérrez y Ángel Pérez, quienes son autores de otra obra más reciente sobre el mismo tema. Un resumen del primero, elaborado por el autor se presenta como anexo en el libro de Cárdenas et al.

¹⁸ ICFES- realizado por Rodríguez, Francisco y citado por Cárdenas et al.

¹⁹ Estudio auspiciado por el ICFES, en la administración 1998–2002 y realizado por Jorge Hernán Cárdenas, María Lorena Gutiérrez y Ángel Pérez. El documento plantea las opciones posibles tanto para la financiación de la educación doctoral como para la estructuración de políticas nacionales sobre el tema.

personalizada adaptada a las capacidades de cada individuo, estimulen sistemas de auto-aprendizaje y reconozcan los nuevos roles de los profesores, liberándolos progresivamente de las estructuras formales para que puedan dedicar gran parte de su tiempo a la formación doctoral, bien en el rol de profesores y tutores, quienes cuenten con las condiciones para hacerlo, bien en su rol de estudiantes candidatos a los doctorados, quienes aspiren a serlo.

En los programas doctorales los profesores universitarios son los candidatos de primera línea para acceder a este nivel de formación; la comunidad académica es convocada a pensar una educación de calidad que aproveche los avances de la ciencia y la tecnología, que reconozca la pluralidad y diversidad, que propenda por una educación que forme para la vida y a través de la cual se desarrolle el pensamiento crítico e innovador y las condiciones para un buen desempeño en la sociedad. Pero además, son quienes por su contacto con la academia entienden los problemas asociados a la formación.

Las nuevas comprensiones de la práctica pedagógica permitirán formar generaciones de profesionales con capacidad para resolver inteligentemente los grandes problemas del país, responder a los interrogantes de una sociedad proyectada para la paz en uno de los peores conflictos de la historia nacional, repensar la moderna ciudadanía profundizando la democracia, la cohesión social, la equidad y la participación y responder a las demandas de la competitividad, lo que significa compatibilizar las inteligencias con los bienes y servicios modernos y defender desde nuestros principios, un desarrollo sustentable fundamentado en la protección del ambiente.

Las instituciones oferentes de programas doctorales necesitan adecuaciones importantes para garantizar el desarrollo de los mismos. Como el país cuenta con un limitado número de doctores para que ejerzan como formadores de los candidatos a nuevos doctorados, es necesario que las universidades revisen las necesidades de integración con instituciones cooperantes que cuenten con comunidades avanzadas ubicadas en instituciones más desarrolladas tanto en el país como en el exterior para cubrir las deficiencias en asesoría, acompañamiento a los procesos de investigación de vanguardia y tutoría personalizada. También se requieren infraestructuras modernas en bibliotecas, laboratorios y plataformas tecnológicas. En síntesis, para las instituciones resulta altamente costoso asumir el nivel de formación doctoral.

Por su parte, los candidatos que aspiran a esta formación conocen las implicaciones que a nivel económico representa para ellos enfrentar una tarea que exige la mayor parte de su tiempo, que implica el abordaje de proyectos de investigación independiente pero interconectada con grupos y comunidades y de la cual se espera que realmente sea investigación de vanguardia. Un trabajo que le exige contar con su propia infraestructura tecnológica, con recursos de biblioteca y fundamentalmente con la voluntad de su institución para permitirle el manejo independiente de su tiempo.

El ICFES, al plantearse el problema de las deficiencias en la formación del recurso humano, abre nuevamente el debate sobre las asignaciones presupuestales que se destinan a los organismos rectores de la educación, la cultura, la ciencia y la tecnología. Colombia no ha definido una política estable para el desarrollo de la formación avanzada, la ciencia y la tecnología. Los estudios realizados en el pasado desde la década de los años 80 y los auspiciados por el ICFES en este cuatrienio, han propuesto modelos, estrategias, mecanismos de financiamiento para ampliar las oportunidades de acceso a programas de formación avanzada.

En el documento “Alternativas para la formación doctoral en Colombia” se muestran las tendencias ofrecidas por los modelos propuestos para el financiamiento de los estudios doctorales. Predominan dos tendencias: la primera opta por un sistema de becas, la segunda, por un sistema de crédito.

Las desventajas que se anotan al sistema de becas se resumen en que, por su característica de no reembolsables, no se puede asegurar su sostenibilidad ni su viabilidad en el mediano plazo. En cambio el sistema de crédito, por ser reembolsable, permite la recuperación de los recursos, con lo cual la viabilidad y sostenibilidad están aseguradas.

La modalidad del sistema crédito reembolsable puede atraer el interés de otras fuentes de financiamiento, como serían los recursos bancarios y recursos de las instituciones. El modelo de sistema crédito propone diseños adecuados para que las deudas de los estudiantes de doctorado no se conviertan en desestimulantes del interés por cursar estos estudios.

El estudio en mención considera que la inversión en la formación doctoral es rentable, en especial si se trata de docentes de las universidades públicas, por-

que su forma de vinculación laboral es más estable que en las universidades privadas, con lo cual se asume que continuará en la misma institución. Para el país, para las instituciones y para el candidato a doctorado, la formación tiene un alto costo, pero igualmente para las tres partes constituye una inversión rentable.

Las recomendaciones del estudio se orientan a la creación de un mecanismo de financiamiento a los estudiantes, de apoyo a las instituciones para el mejoramiento de la infraestructura, de fortalecimiento de la investigación y de impulso a la cooperación internacional. El ICFES,

“durante los últimos tres años 1998-2000 presenta excedentes financieros por un total de \$29.978 millones de pesos, de los cuales en el año 2000, \$5.500 millones fueron trasladados a la nación como excedentes, mientras que en el año de 1999 fueron transferidos \$7.000 millones para un total de \$12.500 millones. Estos recursos perfectamente hubieran podido utilizarse para financiar el fondo de doctorados. Desde ya se propone que parte de los excedentes financieros del año 2000 que sobrepasen los \$10.000 millones, sean utilizados para apalancar la iniciación del fondo, lo cual permitiría que el programa arrancara en el año 2001 como una iniciativa de este gobierno y que perdurara por cerca de quince años”²⁰.

En efecto, esta recomendación fue acogida e impulsada por la administración del ICFES y como resultado de un trabajo conjunto entre el Ministerio de Educación, el Departamento Nacional de Planeación, Colciencias, ICFES, SENA y las universidades, se presentó una propuesta al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el cual recomendó presentarla a consideración del Consejo de Política Económica y Social – CONPES con el propósito de elevarla al nivel de política nacional.

La creación de un programa para el fortalecimiento de los doctorados es una iniciativa que ya está en marcha. Acogiendo las recomendaciones del estudio, las instituciones estatales que elaboraron la propuesta han conformado un Comité Interinstitucional de Coordinación, Seguimiento y Evaluación que contará con la Comisión Nacional de Doctorados y Maestrías como órgano consultivo. Colciencias se encargará de la administración de los recursos y de la ejecución técnica del programa.

²⁰ Cárdenas, Jorge Hernán, et al. Opus cit. pág. 136.

El ICFES, en el año 2002, destinó \$3.000 millones de pesos para el desarrollo de este programa, cumpliendo de esta manera con la recomendación de asignar recursos excedentes a la formación avanzada. En gran medida, los avances en la educación doctoral repercutirán en el mejoramiento de la universidad y en las posibilidades de desarrollo científico y tecnológico del país. En este cuatrienio se han explorado vías y se han iniciado acciones que deben continuar en las próximas administraciones.

Apropiación y sostenibilidad: el compromiso

De esta visión panorámica es posible extraer algunas conclusiones que se pueden leer como:

Aprendizajes obtenidos:

Los diferentes actores involucrados en los procesos de formación de profesores, hemos entendido que:

- Es posible desarrollar conjuntamente y de manera participativa programas, proyectos e iniciativas que nos permiten realizar cambios substanciales en el pensamiento y la práctica en la educación superior. Ejemplo de ello son los grupos de académicos que se conformaron en torno al tema de las didácticas para la enseñanza de las disciplinas, cuya responsabilidad y dedicación al proceso de reflexión sobre su práctica les ha conducido al cuestionamiento inteligente y profundo de las prácticas formativas que se han venido desarrollando en las universidades.

Estas reflexiones, plasmadas en documentos de gran valor académico, plantean preguntas a los currículos, a las didácticas, a la epistemología de las ciencias y a los programas de formación. Preguntas que interpelan las maneras de relacionarse la pedagogía con las disciplinas, la didáctica con la construcción de culturas universitarias, la ciencia con la formación de los profesionales y todas ellas con la construcción de un proyecto de nación.

- Las instituciones públicas y privadas y los profesores e investigadores de las mismas responden con motivación y entusiasmo a las convocatorias del Estado si son invitados a participar en el análisis de problemas que les

atañen y éstos han sido identificados colectivamente, si son considerados como interlocutores con capacidad de respuesta creativa y si la construcción de las respuestas y soluciones a esos problemas los involucra desde del campo de las necesidades sentidas.

Con el programa de formación de profesores, el Estado ha potenciado las aspiraciones de participación de la academia en la consolidación de políticas que atañen a su propio desarrollo y que en consecuencia no pueden darse como propuestas desde fuera de la misma cultura académica, sino que requieren de una activa participación de los actores académicos más connotados y reconocidos por quienes asumen en la dinámica de las instituciones de educación superior, el desarrollo del pensamiento científico y pedagógico y lo perfilan en sus diferentes enfoques y estructuras conceptuales.

- Organismos del Estado como el ICFES pueden desarrollar la sensibilidad requerida para descubrir que los cambios se producen más fácilmente cuando son concertados entre las partes que cuando se imponen por decreto. A los decretos se puede llegar por la vía del análisis, los acuerdos, la participación y entonces pierden el carácter de imposición para convertirse en compromiso compartido.

Obviamente, no se trata de desconocer la función normativa del Estado y su responsabilidad frente al bien común, si bien la forma como el Estado realiza esa función es parte constitutiva, sobre todo en la alta academia, de su realización; el país no puede continuar dejando al margen el aporte de las inteligencias socialmente reconocidas como responsables del conocimiento ante lo público en la definición de las políticas que consolidan su devenir cultural y social.

No se justifica que un país que cuenta con 305 instituciones de educación superior y que tiene la preocupación de cualificar su desarrollo, desconozca su función social y obstaculice el ejercicio de su responsabilidad cívica. El programa nos enseñó que las instituciones están listas a responder a las convocatorias y que existe la disposición de contribuir a la reconstrucción moral y política de la Nación, haciendo aportes desde lo que les compete como academia.

Otra es la suerte de proyectos y programas y especialmente de decretos que, apoyados en el poder del Estado, comprometen la vida de la academia sin

haber contado con su participación, con lo cual, lo que normalmente sucede es que ni se modifican las situaciones que pretenden cambiar ni se posibilita el diálogo entre el ciudadano y el Estado y la mayoría de las veces generan incomunicación y rechazo por parte de las comunidades académicas.

- Un apoyo financiero del Estado, por pequeño que sea, se convierte en un gran estímulo para que los profesores y las instituciones emprendan grandes realizaciones. Este fue el caso de los coordinadores de los grupos disciplinares que trabajan en las didácticas de la enseñanza, de las instituciones que desarrollaron las cátedras institucionales, de los CRES que organizaron las reuniones regionales, de los académicos que coordinaron las mismas. Si el Estado invierte recursos importantes para el desarrollo de la academia y lo hace de manera pertinente para solucionar problemas comúnmente aceptados, estas inversiones potencian grandes desarrollos y tienen una efectividad humana y social si con ellos se responde a las aspiraciones de los académicos.

Una vez más, se pone en evidencia la urgente necesidad de planificar con criterios humanísticos y en perspectiva de fomento, los desarrollos de la educación superior, sobrepasando los esquemas administrativistas que consideran que son las inversiones en infraestructura y artefactos tecnológicos desvinculados de comprensiones pedagógicas y culturales los que pueden generar el desarrollo académico sostenido. Desde este punto de vista se percibe que este aprendizaje es muy importante para las instituciones universitarias y para el ICFES y obliga a continuar examinando y aclarando las políticas de fomento hacia el futuro.

- Un manejo eficiente de las finanzas públicas puede producir excedentes suficientes para la alimentación de programas importantes y necesarios al país, como se ha corroborado en el caso del ICFES y el apoyo al programa de Doctorados. Instituciones como el ICFES, permanentemente cuestionadas por la administración pública y hasta amenazadas con su desaparición del panorama de las organizaciones del Estado, pueden gestionar adecuadamente las finanzas públicas al servicio de los proyectos institucionales que les corresponden si cuentan con una administración que asume su función pública orientando su gestión a la eficiencia y la eficacia de dichos recursos, haciendo posible las sinergias con recursos existentes en la organización social y en las instituciones sobre las cuales se proyectan.

“Si se tiene en mente la cultura de las organizaciones, es posible prever la forma como estos sistemas reaccionarán ante ciertos cambios posibles y determinar así qué cambios son factibles en ellos. Dependiendo de su cultura, las organizaciones pueden reaccionar en forma conservadora oponiéndose al cambio o pueden reaccionar en una forma creativa generando cambios positivos. Las teorías acerca de la administración de las organizaciones reconocen el gran valor que tiene la creación de una cultura corporativa dentro de ellas, para lograr un sentimiento de unidad colectiva entre sus miembros y hacer posible el desarrollo y el progreso de la organización como totalidad”²¹.

El ICFES, en su enfoque administrativo actual, pudiera considerarse como un buen ejemplo de lo que significa el cambio organizacional.

“es importante poner de relieve que la cohesión de grupo en una organización, generada por las actividades, objetivos y valores compartidos propicia y fomenta el desarrollo de la organización”²².

El continuo acompañamiento que tuvo el programa de formación de los profesores y sus diferentes proyectos, de parte de las directivas, los profesionales, los técnicos del ICFES, quienes se incorporaron a los grupos formados, contribuyendo a la construcción de las iniciativas, alimentando su dinámica y en una actitud de gran acogida y respeto por los planteamientos de profesores, académicos e instituciones, son una muestra de las potencialidades de las instituciones para lograr cambios de fondo.

- Finalmente, como síntesis de algunos de los aprendizajes logrados, cuando los programas y proyectos se construyen colectivamente, cuando el Estado tiene la voluntad política de apoyarlos y responder por su eficiente administración y se socializan y difunden ampliamente, se produce la apropiación por parte de todos los actores y se asegura el compromiso de continuarlos y velar por su fortalecimiento y sostenibilidad hacia el futuro.

²¹ En el marco de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, Carlos Eduardo Vasco y un equipo de coautores desarrollan una “propuesta semiológica, ontológica y gnoseológica para la ciencia, la educación y el desarrollo”, referida a la teoría general de procesos y sistemas. Presenta diferentes visiones de los sistemas, una de ellas, la metáfora cultural, en la cual el eje de reflexión es la cultura de las organizaciones. “Educación para el desarrollo” – Informes de Comisionados. Tomo II, pág. 443.

²² Opus cit., pág. 443.

Conformación de un equipo asesor y desarrollo de una conciencia autónoma respecto a la formación de profesores

La organización de un equipo inicial para asesorar el desarrollo del proyecto constituyó el despegue de una comunidad académica centrada en la formación de los profesores de la educación superior, la cual, progresivamente y en la medida del desarrollo del programa se fue conformando de manera amplia y participativa en equipos de pedagogos articulados entre sí en torno a redes temáticas que garantizan el mantenimiento de un foco de interés desde la pedagogía y la didáctica.

Es probable que el programa no se hubiera propuesto generar el desarrollo autónomo de dicha comunidad y que éste sea más bien el resultado de la toma de conciencia de un nuevo momento de la comunidad pedagógica nacional, confrontada de manera definitiva respecto de su responsabilidad en el desarrollo del conocimiento como factor de formación de las nuevas generaciones; pero en todo caso es digna de destacar la posición de los académicos de la pedagogía respecto al futuro de la docencia universitaria.

Al respecto vale la pena destacar el interés por investigar sobre el objeto de la docencia como factor de desarrollo de los proyectos educativos institucionales; la activación de líneas de investigación sobre el papel de los docentes desde el punto de vista de su práctica considerada como objeto de perfeccionamiento por el conocimiento y la investigación y el desarrollo de la investigación sobre la docencia universitaria como objeto de análisis en el campo de la profesionalidad y de las políticas de Estado.

Sin que esto se pueda entender como una excusa para desconectar al Estado de su responsabilidad sobre una actividad profesional que merece toda la atención por su carácter estratégico, sí vale la pena exaltar que en la práctica lo que se generó fue una estructura de la sociedad civil, responsable de mantener su veeduría sobre una política de Estado.

Este compromiso ya no pertenece solamente al ámbito de los compromisos de gobierno, sino también al orden de los proyectos mediante los cuales la educación supera el sentido corto-placista de las medidas gubernamentales en educación, acudiendo a la capacidad civil de la academia para retomar el espacio vacío de su reflexión sobre su propia práctica y desarrollar procesos que proyec-

ten a la docencia universitaria hacia el cumplimiento de los fines específicos de la educación superior.

De la fuerza cívica del compromiso logrado en estos cuatro años se desprende el que se haya conformado una corriente académica dispuesta a reclamar a los organismos de gobierno la continuidad de procesos que no pueden ser frustrados por efecto de los cambios de administración en el Estado.

La academia, como un todo, está dispuesta a contribuir para que la gestión estatal responda de manera efectiva por la continuidad de estos procesos, independientemente de que se hayan gestado en una u otra administración, por considerar que el desarrollo de la docencia universitaria constituye, en el advenimiento de una educación superior de calidad, un dinamizador del proceso científico y cultural y por ende político y social de la Nación.

Pero es justo reconocer que en esta administración del ICFES quedó iniciado un proceso que convoca de manera activa y consciente a los protagonistas de los programas de formación de profesores y de otros proyectos realizados en esta etapa de gestión, como primeros beneficiarios de una acción de gobierno que exige sostenimiento y continuidad y que resulta tanto de la fuerza cívica de quienes unidos en torno al programa lo consideran necesario para el desarrollo nacional, como de la gestión que la academia debe desarrollar para hacerse oír en el ámbito de las definiciones de la gran política que en materia de educación superior deberá impulsarse en los próximos años.

LA HEMEROTECA NACIONAL UNIVERSITARIA EN EL CONTEXTO ACADÉMICO COLOMBIANO¹

Javier Saldarriaga

Introducción

La Hemeroteca Nacional Universitaria, desde su creación, ha sido en el contexto universitario colombiano artífice del desarrollo de las bibliotecas académicas. En sus primeros años de labor fue un complemento para la colección de publicaciones seriadas científicas y tecnológicas, por medio de la conformación de una colección particular, que difundió por todo el país y sirvió como apoyo a los servicios bibliotecarios de las instituciones de educación superior. Igualmente promovió la creación de servicios de cooperación interinstitucional procurando la racionalización e integración de los recursos y servicios documentales.

En la época actual y dado el auge de las telecomunicaciones y la informática, se constituye en un programa nacional centrado en la formulación de proyectos, en el análisis y diseño de servicios, en la consolidación de los vínculos interinstitucionales, en el apoyo a los procesos técnicos y en la cualificación de los servicios de las bibliotecas académicas colombianas.

Se hace en este artículo un recorrido amplio por cada uno de los momentos por los que ha pasado la Hemeroteca Nacional Universitaria, sin entrar en análisis profundos, pero resaltando aquellos proyectos que más han impactado en el contexto bibliotecario y en la comunidad académica en general. La primera

¹ El proceso ha sido liderado por los bibliotecólogos Javier Alonso Saldarriaga y Gonzalo Vallejo.

parte aborda el desarrollo de la Hemeroteca desde su fundación, luego se hace énfasis en el enfoque actual y se le dedica un apartado especial al programa “Hemeroteca en línea”, para finalmente describir el proyecto denominado “Base de datos bibliográfica colombiana en texto completo de publicaciones seriadas en ciencia y tecnología”, resaltando la importancia que este proyecto tiene para la producción científica colombiana a la que da visibilidad nacional e internacional.

Antecedentes

El Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior –ICFES–, en el cumplimiento de su función social, ha mantenido su presencia permanente en el ámbito universitario nacional, como un ente que vigoriza la educación superior y fortalece el desarrollo de las instituciones y los programas académicos más que como un vigía para el cumplimiento de la normatividad vigente. Así, su objetivo fundamental es propender por la calidad del sistema educativo en todos los niveles y modalidades.

En este marco, liderar el desarrollo de las bibliotecas universitarias del país, entendidas éstas como medio esencial para garantizar la calidad de la formación profesional del estudiante y la consolidación intelectual y científica del profesional, es y ha sido desde su inicio, uno de sus más férreos objetivos. Producto de ello fue el Sistema Nacional de Bibliotecas Universitarias, guiado en su momento por la División de Información y Documentación del ICFES, nodo central del Sistema de Información y Documentación para la Educación Superior –SIDES–.

Otros resultados, propiciados por el apoyo decidido del Instituto al trabajo bibliotecario de las universitarias colombianas, fueron el Catálogo Colectivo Nacional de Publicaciones Seriadas, los índices de artículos de publicaciones periódicas, el Banco Nacional de Analíticas, el Catálogo Nacional de Tesis, el Banco Nacional de Audiovisuales, entre otros, herramientas fundamentales para el control bibliográfico y la consolidación de bases de datos colectivas de información referencial, que facilitaron el trabajo cooperativo.

El incremento del número de títulos de publicaciones seriadas existentes en las bibliotecas universitarias del país fue también una tarea de la División, idea que

se materializó al constituirse en 1994 la Hemeroteca Nacional Universitaria “Carlos Lleras Restrepo”, pues logró formar una colección de publicaciones seriadas impresas, en microfichas y en formato electrónico que, para la época, no poseían las universidades. Esta colección se denominó “Núcleo básico de publicaciones seriadas” y se concibió como una colección complementaria a las colecciones bibliográficas de las bibliotecas.

Creó la Hemeroteca paralelamente otros servicios dirigidos a los usuarios de las bibliotecas, para ser accedidos en forma remota o a través de otros medios técnicos y tecnológicos: el sistema Eratóstenes, la conmutación bibliográfica, el acceso a Internet, entre otros, son ejemplos de éstos.

Participó además en diversas redes de información, que le permitieron ampliar su campo de acción y obtener otras fuentes de información para el conjunto de sus usuarios, entre otras las siguientes:

- Red de Bibliotecas Médicas de la Región Central Unirecs.
- Comité de Bibliotecas de Instituciones de Educación Superior.
- Red Andina de Servicios de Información RASI.

Implementó también una sala electrónica para la atención local a usuarios universitarios e investigadores, brindándoles capacitación y asesoría para la consulta de bases de datos electrónicas, de la que se han servido estudiantes, docentes, investigadores y científicos de todas partes del país, ya sea presencial o remotamente.

La Hemeroteca actual

Los cambios impuestos por la globalización, que favorecen el uso de las nuevas tecnologías de información, han hecho más dinámicos y variados los paradigmas educativos en todos los niveles. El empleo de la tecnología como contenido y como medio de enseñanza, como cultura y como recurso social, es una realidad y una necesidad para el desarrollo de la sociedad. En este contexto la Hemeroteca viene desde 1998 en un proceso de redimensionamiento, abriendo sus fronteras, dinamizando sus formas de trabajo y enriqueciendo sus estrategias de interacción con el contexto educativo.

Su incidencia en el concierto bibliotecario nacional es transversal a todas: grandes y pequeñas, públicas y privadas, universitarias, técnicas y tecnológicas. No se ve así misma, como una unidad de información más, sino, como el centro generador de programas, proyectos y recursos de información para toda la comunidad académica y científica del país, que se reflejan en los servicios de las bibliotecas académicas.

Evidentemente, la revolución del conocimiento, con la que convive el mundo moderno inundado por la circulación de información y conocimiento, a través de redes informáticas y de telecomunicaciones, del correo electrónico y de los medios multimediales, cambió sustancialmente el paradigma del trabajo bibliotecario. Por medio de éstas, las bibliotecas lograron acceder a información antes, casi imposible, mejoraron las relaciones con las demás instituciones, se acercaron más a los proveedores y fortalecieron sus colecciones y servicios.

El contenido del mencionado núcleo básico de publicaciones seriadas fue paulatinamente duplicado en casi todas las bibliotecas, tanto en formato electrónico como en papel, generando un letargo en la colección de la Hemeroteca, que cada vez fue menos demandada, obligándola a reorientar la forma y el formato para la adquisición de revistas y documentos.

Las publicaciones electrónicas en CD-ROM, adquirieron entonces mayor relevancia y permitieron un cubrimiento más amplio y dinámico en el plano nacional, ya que potenciaron servicios como la conmutación bibliográfica y la diseminación de información por medio de software especializados y del correo electrónico.

La Hemeroteca se vio abocada, así, a dejar de ser el centro nacional de información científica y tecnológica más grande del país, para constituirse en una unidad de información documental al servicio de las bibliotecas universitarias, con la misión de “contribuir al desarrollo social sostenible de la comunidad académica e investigativa del país, con servicios de información especializada en ciencia, tecnología y educación superior en forma virtual y presencial y con la idea de fomentar la cooperación, integración y racionalización de los procesos, recursos y servicios de las unidades de información de las instituciones de educación superior”.

En razón de su misión, los usuarios prioritarios de la Hemeroteca, los que sustentan y fundamentan su razón de ser, son las bibliotecas de las instituciones de

educación superior colombianas. Para ellas se crean e implementan programas, proyectos y herramientas bibliográficas, que fortalecen sus servicios de información. Por ello el acopio de colecciones documentales complementarias a las existentes en estas instituciones, no es hoy la directriz que guía su misión, ya que en esencia lo que se pretende es propender por la racionalización del trabajo y de los recursos, mediante el fomento a la adquisición conjunta de información, la práctica de servicios interinstitucionales y procesos técnicos cooperativos

La Hemeroteca dirige sus esfuerzos actuales más al análisis de las situaciones que desgastan los servicios bibliotecarios, para formular soluciones concertadas, participativas y concretas que los incentiven, los precisen y apoyen el proceso de enseñanza-aprendizaje de los programas académicos, en beneficio de la producción científica y tecnológica colombiana.

Hemeroteca en línea

A partir de 1998, con el apoyo del ICFES y por medio de la Subdirección de Fomento y Desarrollo para la Educación Superior, la Hemeroteca inició un proceso de reorganización y reactivación de sus programas y servicios. Su responsabilidad social empezó a hacerse más notoria por su contribución para que las bibliotecas universitarias eleven, a partir del uso de la información registrada, la calidad de los programas académicos, la formación integral del estudiante universitario, la actualización continua del profesional, la generación de conocimientos y la trascendencia de la ciencia, formulando con ellas estrategias, programas y proyectos que complementen y apoyen sus procesos, sus servicios y sus recursos de información.

El alcance de los proyectos de la Hemeroteca se da por tanto en el plano nacional. Ellos se conciben para el beneficio de toda la comunidad académica y científica, se soportan en tecnologías de información y son concertados con el conjunto de bibliotecas universitarias, buscando reducir la duplicidad de trabajo, los proyectos de bajo impacto y la implementación de servicios que no cubran las necesidades de todos.

A la luz de esta filosofía nació el programa “Hemeroteca en línea”, cuya primera etapa se implementó en el 2001, generando un impacto importante en la comunidad académica. En la segunda etapa adiciona nuevos componentes que lo complementan y, para las subsiguientes, la Hemeroteca añadirá paulatinamen-

te otros proyectos enmarcados siempre en el cometido general del ICFES, de fomentar la calidad de la educación superior del país, para situarse en el contexto bibliotecario como el ente rector de sus destinos.

El programa inició su tránsito académico con exactitud en el mes de junio del año aludido, con la implementación de una serie de bases de datos en texto completo que permiten el acceso por medio de internet a más de 6.000 publicaciones internacionales en diferentes áreas del conocimiento, de las que 4.200 se encuentran en texto completo. Este conjunto de bases de datos fue el inicio del programa “Hemeroteca en línea”.

Áreas como las ciencias humanas, ciencias sociales, ingenierías, ciencia y tecnología, medicamentos, medicina, enfermería, economía, administración, negocios, educación, religión y otros, se contemplan en estas bases de datos.

El programa se extendió a todas las universidades del país, en dos modalidades: acceso ilimitado y acceso restringido. El primero permitió el acceso a todas las universidades, sin límite de usuarios concurrentes a cuatro bases de datos de texto completo, cuyas temáticas académicas abordan diversos tópicos: la Business & Company Resource Center, Infotrac, Drugdex, e Informe, contienen información de la que toda la comunidad académica nacional se ha servido. El segundo posibilitó el acceso a la base de datos journals@ovid, especializada en medicina, con aproximadamente cuatrocientos títulos en texto completo, de los cuales la Hemeroteca suscribió treinta y uno. Se adquirieron de ésta trece licencias con un acceso concurrente, once fueron otorgadas a un número similar de universidades en el país, con base en dos criterios primarios: a) que fueran universidades públicas o privadas de reconocida trayectoria nacional b) que tuvieran una infraestructura tecnológica adecuada. Resultaron beneficiadas la Universidad del Valle, la Universidad de Cartagena, la Universidad de Caldas, la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, la Universidad de Antioquia, la Universidad del Tolima, la Universidad Surcolombiana, la Universidad Nacional de Colombia sede Bogotá, la Universidad Industrial de Santander y la Universidad del Norte.

No hubo discriminación entre públicas y privadas, ya que el ICFES refleja su función social en todas las instituciones de educación superior colombianas sin excepción. Finalmente todas las facultades de medicina y áreas afines encontraron en esta base de datos un nicho complementario a su quehacer académico,

en aras a que las universidades antes expuestas sirvieron de surtidores de su información para las demás universidades de la región y circundantes.

Las otras dos licencias se encuentran instaladas en la Hemeroteca para el servicio local de información, y para contribuir a masificar su contenido ofreciendo servicios de disseminación selectiva a las instituciones que precisan esta información.

Así mismo, la base de datos Edaction Full Text disemina desde la Hemeroteca su contenido tanto entre los usuarios locales como entre la comunidad académica en general, mediante su consulta en la sala de referencia o por medio del servicio de conmutación bibliográfica.

Un total de 204.062 búsquedas de información fueron realizadas por los usuarios del programa, 114.925 documentos visualizados, 769.832 minutos de conexión a las bases de datos, 77.036 sesiones abiertas y un promedio de 23 minutos por sesión.

Proyección del programa

El Sistema de Información y Documentación para la Educación Superior –SIDES, en su momento definió, por medio de un riguroso proceso de análisis y evaluación de contenidos y tipos documentales, lo que se dio en denominar el “Núcleo básico de publicaciones seriadas en ciencia y tecnología” en diversos formatos, que debía conformar la Hemeroteca Nacional Universitaria. Como resultado de ello, se obtuvo una colección de revistas tanto en papel como en microficha, películas y otros formatos electrónicos en esa área temática.

Reconociendo lo acertado del SIDES, la Hemeroteca seleccionó las bases de datos del Programa Hemeroteca en Línea con una filosofía similar, para la conformación de un núcleo básico de publicaciones electrónicas en texto completo y lo puso al servicio de las bibliotecas universitarias del país. Una comunidad de usuarios de tanta envergadura y tan ávida de información sugiere como estrategia de evolución, proyección y sostenibilidad realizar una selección conjunta de contenidos que minimice la incidencia de factores de riesgo como: las condiciones de acceso limitadas interpuestas por los distribuidores, la duplicidad de esfuerzos y recursos y la adquisición de información especializada en consorcio

que permita alcanzar las fortalezas académicas y las garantías técnicas, que no se lograrán fácilmente haciéndolo en forma individual.

Dado lo anterior, se hace inminente ampliar el radio de acción del programa, involucrando los actores, beneficiarios y afectados, fusionando sus voluntades alrededor del denominado “Consortio bibliotecario colombiano”, para compartir servicios, programas y recursos. Así el programa “Hemeroteca en línea”, empieza a recorrer una nueva época, sustentado en una premisa de tiempo atrás: *somos mejores cuando trabajamos juntos*.

El llamado núcleo básico ya no es competencia sólo de la Hemeroteca, ni mucho menos una colección complementaria, porque es en esencia un conjunto de recursos e insumos de información electrónica compartida, que se adquiere con el concurso y el aporte de todos.

El núcleo básico es ahora una colección de bases de datos de revistas científicas y tecnológicas en texto completo, que se obtiene en un solo proceso para todas las bibliotecas, que contempla mayor cobertura temática y un uso más concurrido, pensado para que se mantenga y logre un alto nivel de desarrollo en el tiempo, y por último concebido como el fundamento y la identidad del programa “Hemeroteca en línea”.

Otros componentes del programa

Dicho programa, involucra además otros componentes que complementan la información de las bases de datos y facilitan el uso de las otras fuentes de información que contienen las bibliotecas universitarias colombianas. Éstos se configuran en proyectos macro, cuya magnitud y relevancia para el trabajo bibliográfico nacional supone una importante estructura logística y conceptual. El Catálogo Bibliográfico Colombiano, el Directorio Nacional de Bibliotecas y la Hemeroteca Interactiva, son esos nuevos elementos que afianzan el horizonte temático e interactivo del programa.

El Catálogo Bibliográfico Colombiano

Indudablemente el Catálogo Bibliográfico Colombiano, tiene sus orígenes en la época del SIDES, con la construcción del Catálogo Colectivo Nacional de Publi-

caciones Seriadadas, del Banco Nacional de Analíticas, el de Audiovisuales, el de Tesis y el de Obras de Referencia, entre otros. Estas herramientas son producto de una concepción de trabajo cooperativo y se formaron con el aporte voluntario de cada una de las bibliotecas cooperantes de sus registros catalográficos.

El control bibliográfico, el trabajo investigativo, la clasificación, la descripción de material bibliográfico y los servicios de información cooperativos, encontraron en éstos un valioso aliado para racionalizar el trabajo, hacer más efectivas las búsquedas de información científica, técnica y tecnológica y más competitivas y eficientes las unidades de información documental.

Esta idea que después de algún tiempo quedó disgregada y sostenida sólo por el Catálogo Colectivo Nacional de Publicaciones Seriadadas, se manifiesta nuevamente como una necesidad sentida por todos los actores involucrados en el trabajo científico y bibliotecológico del país.

Por todo ello el trabajo del SIDES se exalta hoy con la reconstrucción y reunión de todas estas fuentes de información referencial en el denominado Catálogo Bibliográfico Colombiano. La tecnología facilita esta intención al permitir crear una aplicación que dará cuenta de toda la existencia colombiana de fuentes de información: libros, revistas, audiovisuales, folletos, tesis, bases de datos, periódicos, obras de referencia y otros materiales documentales, estarán dispuestos en la web a través de los software Metalib y SFX, que posibilitan navegar sin ningún trauma virtualmente por las bases de datos catalográficas de las bibliotecas universitarias.

El aporte a la calidad de la educación superior es notorio: mayor visibilidad nacional e internacional del trabajo bibliotecario colombiano, más calidad en el análisis y clasificación de la información documental, bancos de datos homogéneos y normalizados, catalogación cooperativa y fuentes de información enriquecidas que potencian los servicios bibliotecarios.

El Directorio Nacional de Bibliotecas

El papel de las bibliotecas universitarias trasciende ahora los límites de la interpretación y organización del conocimiento registrado en el papel. Indudablemente la convergencia de las denominadas nuevas tecnologías de información y las comunicaciones constituyen actores fundamentales de su desarrollo vertigi-

noso. Por ello, las bibliotecas universitarias son más competitivas y ricas en fuentes de información.

Sin embargo, no logran ser autosuficientes en contenidos en medio de la vertiginosa producción de conocimiento y las crecientes demandas de información. Constantemente se ven abocadas a interactuar con sus pares, en el cumplimiento de su rol de difusoras del conocimiento.

Esto significa entonces la circulación permanente de comunicaciones que se verían truncadas si no se cuenta información sobre el registro activo y actualizado de datos que dé cuenta de las fuentes de información, de la plataforma tecnológica, del intelecto aplicado, y de los servicios y productos documentales que generan las demás.

Surge así el Directorio Nacional de Bibliotecas como una fuente de información bibliotecaria al servicio de las mismas bibliotecas, con la intención de facilitar las relaciones y los convenios de cooperación.

Se integra al programa “Hemeroteca en línea”, como una herramienta que amplía las posibilidades de adquisición de fuentes, aumenta la navegabilidad por los centros de recursos de información, se enlaza con los otros nichos de información del programa hace más viable servicios como la conmutación y la disseminación selectiva. Se vale para ello de las facilidades de la web para crear los vínculos que le permiten encadenarse con los demás componentes del programa en forma dinámica.

Hemeroteca interactiva

Bibliotecología concentra sus esfuerzos en la optimización de sus servicios y procesos documentales; su componente primordial es la agrupación y organización del conocimiento; trata por tanto de darle el lugar exacto que le corresponde dentro del sistema de clasificación. Crea además las estrategias apropiadas para difundir las fuentes de información documental y promover su uso. Se ayuda para ello de conceptos gerenciales y de mercadeo y consecuentemente comparte información y recursos con sus pares para hacer óptimo el trabajo.

Todo esto motiva la interacción permanente a través del trabajo cooperativo, en la búsqueda constante por hacer más competitivos los servicios y los sistemas de información bibliotecaria y documental.

La Hemeroteca Nacional Universitaria, concebida como un sistema de información documental al servicio de las bibliotecas universitarias colombianas, tiene como función prioritaria apoyar y fortalecer el contenido bibliográfico y los servicios bibliotecarios de las instituciones de educación superior. A raíz de esta filosofía, la Hemeroteca rediseña su web e inserta en ella el denominado ICFES Interactivo, asumiéndolo para sí con el nombre de “Hemeroteca interactiva”.

La web Hemeroteca contempla módulos en los que las bibliotecas académicas colombianas hallan el sitio de encuentro para su conocimiento, el sitio para sus debates creativos, el sitio para intercambiar ideas y conceptos en tiempo real, el sitio para alertar a la comunidad bibliotecaria acerca de otras posibilidades de alta significación para la disciplina y las bibliotecas y, finalmente el sitio para anunciar y promover sus propios eventos académicos.

Este proyecto trasciende la frontera de lo meramente informativo, dándole mayor significación a la intención de lograr un acercamiento permanente con las bibliotecas de las IES, mediante la socialización de los proyectos de éstas en la web de la Hemeroteca. Por otro lado es el medio que permite vincular en forma colectiva las herramientas bibliográficas de interés general para la comunidad académica y hacerlas accesibles mediante procedimientos tecnológicos y de normalización.

Visibilidad de la producción científica colombiana en la base de datos de texto completo

El índice de Publicaciones Seriadadas Científicas y Tecnológicas Colombianas, denominado Publindex, surge como una intención de Colciencias, por obtener elementos para la construcción de representaciones sobre el estado de la producción y la circulación de la actividad científica del país.

A partir de la convocatoria realizada en el 2001 para la construcción y actualización del Índice, el ICFES ha tenido una participación preponderante; su mayor empeño ha sido difundir el contenido de las publicaciones indizadas. En un primer nivel, se dispone de una base bibliográfica tipo referencial, que se integra al Catálogo Colectivo Nacional de Analíticas, proyecto paralelo, de la Hemeroteca Nacional Universitaria del ICFES, retomado del anterior Banco Nacional de Analíticas que definió en su momento el Sistema de Información y Documentación para la Educación Superior –SIDES–.

Luego de aplicado el proceso de indización, sólo ciento veintiséis (126) publicaciones cumplieron los criterios de calidad científica y editorial para poder ser integradas a Publindex, ya fuera en categoría A, B o C, y de éstas, cuatro (4) alcanzaron la clasificación A. Este resultado no es indicador de una fuerte producción científica nacional, que incite a la publicación de la base bibliográfica, puesto que genera un efecto contrario al esperado y la visibilidad que se pretende obtendría una muy baja calificación a la luz de la comunidad científica internacional.

Producto de lo anterior, fue el desarrollo del taller denominado “El papel del editor en el incremento de la calidad de las revistas científicas y tecnológicas colombianas”, mediante el cual se intercambiaron experiencias con los editores y se aportaron directrices para aumentar la calidad de la producción editorial, para que progresivamente la cantidad de publicaciones indizadas aumente y permita conformar y sostener, ya no una base referencial, sino la “Base bibliográfica colombiana en texto completo de revistas científicas y tecnológicas”.

La constitución de una base bibliográfica nacional que integre permanentemente, haga visible y ponga disponible a todos los interesados la información sobre las revistas nacionales y sus contenidos es una necesidad para el país. En efecto, desde el punto de vista de la visibilidad internacional que alcanza la ciencia de un país, las revistas científicas y académicas siguen siendo el vehículo privilegiado para la comunicación primaria de los resultados de esta actividad.

El trabajo científico se encuentra en el punto más alto de la cúspide cuando el conocimiento producido es conocido y aplicado. Esto supone hacer circular las publicaciones en las cuales es registrado, posibilitando su visibilidad. Esta visibilidad es facilitada por los servicios de indexación y resumen –SIR–, que tienen como función principal indizar o referenciar documentos y revistas que cumplan con elevadas características editoriales y científicas, que certifiquen la calidad de la publicación. La inclusión de una revista en un SIR aumenta su valor y la hace más visible, cuando este es exhaustivo, es decir, que además de poder acceder a la referencia bibliográfica, se accede también al texto completo.

Mientras que Publindex pretende hacer visible la producción científica colombiana, la base bibliográfica en texto completo de revistas científicas y tecnológicas tiene como finalidad consolidar esa visibilidad y hacerla accesible mediante la liga de la cita bibliográfica con el contenido respectivo.

Este Índice es el fundamento para la construcción de la base bibliográfica en texto completo, y la visibilidad y la accesibilidad son el sustento para la definición conceptual y técnica de la base. La visibilidad da cuenta del movimiento científico y tecnológico que se gesta en el país, permitiendo el reconocimiento de su producción intelectual, a través de referencias bibliográficas de cada una de los artículos plasmados en las revistas indizadas. La accesibilidad permite obtener en tiempo real y concurrentemente los contenidos referenciados mediante procedimientos técnicos, aumentando el volumen de utilización en el plano nacional e internacional.

El Índice por su parte se constituye en el insumo para la determinación del contenido de la base, ejerce una incidencia directa en el volumen de información registrada en ésta: a mayor cantidad de revistas indizadas, mayor cantidad de artículos referenciados y digitalizados. Sin embargo, mientras que en éste existe una circulación permanente de publicaciones, ya que éstas cambian de categoría, entran y salen, en la base se registran y permanecen, para dar cuenta en forma retrospectiva de la memoria científica colombiana.

Bajo la anterior directriz, la base se concibe como el patrimonio escrito de la producción editorial de revistas académicas y tecnológicas, que han logrado optimizar su calidad científica y editorial para poder ser indizadas en Publindex y vinculadas a la “Base bibliográfica colombiana en texto completo”, aumentando tanto su visibilidad nacional e internacional como su accesibilidad.

4

UNIVERSIDADES PÚBLICAS

POLÍTICA DE ESTADO E INDICADORES DE GESTIÓN EN LA UNIVERSIDAD PÚBLICA¹

Carlos Alberto Garzón Gaitán

Introducción²

La cultura de controlar el desarrollo de las instituciones y monitorear los planes de mejoramiento a través de indicadores es reciente en las universidades públicas colombianas. A simple vista puede parecer que los indicadores son el comienzo de los procesos de mejoramiento y no la manera de vincular el fin de un ciclo de planeación y el comienzo de un ciclo siguiente más consciente y preciso. El Sistema de Universidades Estatales (SUE) ha mantenido el criterio de que

“Los indicadores para el sector de la educación superior deben ser integrales, complejos, y no simples o exclusivamente referidos a la eficiencia y la eficacia de procesos. Sin duda alguna, en su diseño intervienen diferentes concepciones acerca del papel del Estado en el conjunto de la economía, del sentido de lo público, de la relación entre educación y desarrollo, y también visiones particulares sobre calidad y equidad en la educación; por tanto, la discusión de la propuesta de indicadores debe abordarse simultáneamente con el análisis de estos tópicos”.

¹ Este trabajo nace con fundamento en la autonomía universitaria y por iniciativa de un grupo de cinco universidades públicas, las cuales recibieron el encargo de la Comisión Ejecutiva del SUE para construir un Sistema de Indicadores de Gestión que permita a las universidades estatales rendir cuentas a la sociedad y al Estado del uso de los recursos públicos a ellas entregados. El ICFES, como organismo de fomento, ha brindado el acompañamiento a este proceso a través de la Oficina de Planeación con la participación de los jefes de la oficina, Antonio Merlano Velilla, José María Bustamante Mora y Carlos Mario Lopera Palacio, y los asesores Martha Sánchez Segura, Álvaro Díaz Niño y Álvaro Vesga Martínez.

² Dado que quien escribe este artículo es integrante del Comité Técnico del SUE, del cual hacen parte las Universidades: Nacional de Colombia, de Antioquia, del Valle, Industrial de Santander, Pedagógica Nacional, ha considerado necesario incluir apartes de los documentos publicados por este Comité y en especial: Sistema de Universidades Estatales, SUE - ICFES. *Indicadores de gestión para las universidades públicas*, Bogotá, noviembre de 2001, y por lo tanto aparecen entre comillas en el presente texto.

Las comunidades académicas deben asumir esfuerzos inmensos de evaluación, de planeación, de precisión de su visión, de establecimiento de prioridades en sus políticas rectoras, en sus programas y proyectos, como condiciones previas para darle sentido y contexto a los indicadores de gestión.

Dado que deben coexistir y armonizarse políticas nacionales y regionales con las institucionales, deberán establecerse indicadores para monitorear la ejecución de las políticas macro e indicadores para controlar el desarrollo de cada una de las instituciones en correspondencia con sus misiones particulares, su visión planteada de manera concreta y sus planes de desarrollo.

En diversos escenarios y con intereses múltiples el Gobierno Nacional ha venido planteando que los indicadores deben constituirse en una estrategia para regular el desempeño general del sistema universitario estatal, ligando los niveles de financiación a indicadores de gestión; deseo que a simple vista parece justo, oportuno y conveniente, pero que para hacerse realidad requiere el cumplimiento de unas condiciones críticas de éxito:

- a. la existencia de políticas específicas de desarrollo del sector que expresen realmente una visión compartida entre los principales actores de la educación superior y, especialmente, de la universitaria;
- b. un alto grado de legitimidad de esa política derivada de intensos procesos de participación para su establecimiento;
- c. una metodología que resuelva el conflicto entre lo que podría llamarse “las mejores prácticas” conocidas de gestión universitaria y el carácter altamente heterogéneo del sistema universitario;
- d. una cultura y experiencia de planeación en el sistema en su conjunto y en cada universidad en particular, cultura que deberá expresarse en la aceptación por parte de la comunidad de una práctica de transparencia, de compararse públicamente con sus pares académicos, de admitir las falencias y de hacer conscientes las fortalezas y los aciertos, y la conveniencia de que la sociedad pueda hacer control detallado del ejercicio de lo público. Dicho esfuerzo de planeación debe ser lo suficientemente maduro como para poder plantear una línea base y una línea objetivo alcanzable y medible en su avance, mediante indicadores simples;
- e. selectividad para escoger entre cientos de alternativas posibles aquellas ideas rectoras o factores críticos que siendo pocas permitan concentrar en su

logro el esfuerzo pleno de una comunidad que comparta la idea de alcanzar esos propósitos nacionales;

- f. sistemas de información lo suficientemente robustos y confiables para que puedan establecerse sistemas de monitoreo en tiempo real; esto obviamente implica grandes transformaciones en estructura, procesos, tecnología y gente como también grandes inversiones y esfuerzos sostenidos.

Las grandes preguntas relacionadas con los indicadores de gestión están aún por responderse: el ¿para qué son los indicadores? y ¿cómo usarlos?

Justificación y aspectos legales

“La Constitución Nacional de la República de Colombia reconoce la educación como un derecho personal y como un servicio público, a través del cual se posibilita el acceso al conocimiento, a las ciencias y las técnicas, y a los demás bienes y valores de la cultura (Art. 67). Dicho acceso y el desarrollo de la investigación, la ciencia y la difusión de los valores culturales de la Nación (Art. 70), deben ser promovidos y fomentados por el mismo Estado; también le competen las tareas de inspección y vigilancia sobre la calidad de la educación y el cumplimiento de sus fines (art. 67), ordena la organización de un sistema de evaluación de gestión y resultados de la administración pública (Art. 347) y obliga a ejercer el control de la gestión con base en indicadores, para evaluar el cumplimiento de las metas y los objetivos de las instituciones (Art. 209 y 269)”.

“La Ley 30 de 1992, por su parte, define que las universidades estatales u oficiales deben organizarse como entes universitarios autónomos, con régimen especial y vinculados al Ministerio de Educación Nacional en lo que se refiere a las políticas y la planeación del sector educativo”.

“Como entes autónomos tendrán las siguientes características: personería jurídica; autonomía académica, administrativa y financiera; patrimonio independiente, y podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que les correspondan”.

“El carácter especial del régimen comprende la organización, la elección de directivas y del personal docente y administrativo, el régimen de contratación y el control fiscal”.

“La misma Ley le dio funciones de inspección y vigilancia de las instituciones de educación superior al Ministerio de Educación Nacional, al Consejo Nacional de Educación Superior CESU³, al Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación

³ Con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría para el Gobierno Nacional.

Superior ICFES⁴, al Sistema de universidades Estatales u Oficiales SUE^{5,6} y a los Comités Regionales de Educación Superior CRES. De igual manera creó el Sistema Nacional de Acreditación con el propósito de garantizar la calidad de las instituciones de educación superior, función que ejerce a través del Consejo Nacional de Acreditación CNA y el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, SNIES, el cual tiene como objetivo acopiar sistematizar y divulgar información del Sistema Nacional de Educación Superior, para orientar a la comunidad sobre la calidad, la cantidad, pertinencia y las características de las instituciones y programas del sistema. Igualmente existe la Comisión Nacional de Maestrías y Doctorados CNMD, para la regulación y ordenamiento de los programas de estudios superiores de maestría y doctorado, y su articulación con el sistema de educación superior”.

“La amenaza de que el gobierno reduzca la estrategia de mejoramiento de la calidad a asuntos estrictamente financieros se hizo evidente con la promulgación del Decreto Ley 955 del 26 de mayo de 2000, por el cual le dio vigencia, como plan, al proyecto que había radicado en el Congreso⁷, esto es, sin las modificaciones que esta corporación había aprobado como consecuencia de la presión social. Con dicho texto se reuvieron los propósitos de reforma del esquema de financiación de la universidad pública, con el pretexto de que ésta ‘ha distraído exagerados recursos, los cuales serían suficientes para lograr el 100% de cobertura en educación básica’. También se afirma que la Ley 30, al garantizar a las universidades públicas una financiación automática sin relación con los resultados, les ha otorgado a éstas una ‘legitimidad de entrada’ y genera un divorcio entre quien crea el gasto y quien lo financia...”

“Para quienes piensan que el Estado debe ejercer un mayor papel regulador en el sector de la educación, sin abandonar su responsabilidad financiera frente al mismo, o que el mercado no es necesariamente el mejor distribuidor de recursos cuando se está hablando de bienes esencialmente públicos que contribuyen a la construcción de Nación, los indicadores se conciben pensando mas allá de la eficiencia en el uso de los recursos financieros, en evaluaciones de pertinencia, de calidad, de construcción de capacidades nacionales en ciencia y tecnología, etc.”.

A pesar del uso indebido que en algunos casos se ha dado al sistema de indicadores, se considera que estos son válidos por cuanto permiten:

⁴ Con el carácter de ejecutor de las políticas de educación superior y centro de información y documentación de la misma.

⁵ Con funciones de racionalización, optimización, cooperación y creación de condiciones para la evaluación de las universidades oficiales.

⁶ Como sus organismos asesores para el logro del desarrollo armónico de la educación superior en las regiones.

⁷ La vigencia de este Decreto Ley fue derogada por sentencia de la Corte Constitucional.

- Dar cuenta a la sociedad respecto al uso que se hace de los recursos y la naturaleza y resultados del ejercicio de la misión de la Universidad.
- Establecer referentes legítimos que orienten la toma de decisiones institucionales y del sistema universitario en su conjunto.
- Hacer comparaciones con las mejores prácticas nacionales e internacionales entre conjuntos homogéneos de universidades.
- Hacer comparaciones entre partes de una misma universidad que desarrollen actividades afines.
- Garantizar transparencia, visibilidad y razonabilidad de la gestión.
- Controlar los procesos de mejoramiento.
- Y lo que es más importante: precisar la visión de cada Universidad para que realmente se concentren los mejores esfuerzos y la suficiente pasión para alcanzar los retos planteados.

Antecedentes del proyecto

Como antecedentes del proyecto se mencionan diversos esfuerzos en la construcción de indicadores que, desafortunadamente, han considerado homogéneo un sector que se caracteriza por las muchas y profundas diferencias entre las instituciones. Además, y precisamente por ello, estos indicadores así contruidos tratan de obviar la baja comprensión del fenómeno, se han concentrado en medir la función de docencia sin considerar la investigación y la extensión y han realizado comparaciones que no toman en cuenta la complejidad de las instituciones. Por estas razones no han prosperado estudios tales como “Indicadores de gestión y de resultados de la educación superior oficial”, de Pedro Antonio Pinilla, o “Indicadores de base para asignar las transferencias del presupuesto nacional de las universidades oficiales- Metodología para la Construcción”, elaborado por la Corporación CIDE, ambos estudios contratados por el ICFES.

El primero, con el análisis de unos pocos indicadores, en aras de la simplicidad, llegó a una clasificación de las universidades que, a todas luces, riñe con la percepción general y el reconocimiento social que de ellas se tiene. En los primeros lugares de la clasificación resultante, referida a eficiencia, productividad y calidad, aparecieron las instituciones más pequeñas, con una oferta única y especializada de uno o de pocos programas académicos, de tipo técnico y tec-

nológico; mientras relegó a los lugares secundarios, a las universidades más grandes y complejas, con importantes actividades en investigación y extensión y con una oferta diversificada de programas de formación.

El segundo estudio, pese a que utilizó mayor cantidad de indicadores y trató de ponderarlos con base en un factor de complejidad de las instituciones, al final sus resultados no fueron satisfactorios y concluyó que era necesario pensar en otra metodología que incorporara las estrategias previamente definidas por la política estatal.

Incuestionablemente las universidades son heterogéneas en su misión, no todas asumen con igual firmeza sus compromisos con la excelencia académica, la investigación y la extensión; difieren en los niveles de incorporación de las comunidades académicas a los sistemas científico y tecnológico nacional e internacional; además, programas de formación, aparentemente semejantes o con el mismo nombre, podrían no ser comparables.

Es lógico que las instituciones más complejas sean más costosas, y no se puede pretender que uno de sus objetivos sea alcanzar un supuesto costo medio, en cuyo cálculo se hayan puesto en igualdad de condiciones las universidades más disímiles. Indicadores aparentemente simples como el costo por estudiante, el número de estudiantes por número de docentes o el número de estudiantes por número de administrativos, entre otros, sólo tienen significado si se aclaran sus condiciones de uso e interpretación, dentro de un contexto heterogéneo.

Para reducir el riesgo de error en la comparación, se considera que debe hacerse un esfuerzo previo de clasificación de las instituciones; esto es, que se identifiquen grupos institucionales relativamente homogéneos, de tal forma que una entidad no se compare con todas las demás del sector de la educación superior, sino con las que tienen sus mismas características. Esta clasificación podría intentarse con base en indicadores de complejidad.

Los intentos liderados por el ICFES, algunos relativamente exitosos, de establecer sistemas de información nacionales pueden ser considerados como otro antecedente a este proyecto. Sin embargo, es necesario reconocerlo, la organización de los sistemas de información universitarios se encuentra en un estado muy precario en el país, salvando en justicia los esfuerzos realizados por algunas instituciones. En muchas instituciones existe una cultura informática ape-

nas incipiente y las carencias en materia de equipos y software obligan a llevar registros manuales de datos.

Desde otra perspectiva la propuesta de Fundesarrollo considera a las instituciones de educación superior como unidades productivas especiales y, en consecuencia, se basa en la descripción del proceso productivo de las universidades, con el fin de precisar la naturaleza y las características de las variables de los insumos y de los productos que se deben tener en cuenta en una estimación de los niveles de eficiencia.

Esta propuesta define, igualmente, dos criterios adicionales para el análisis de eficiencia: el tipo de mercado donde prestan sus servicios las universidades (oligopolios vs. monopolios) y el tipo de función que cumplen (formación de profesionales vs. investigación)⁸. Bajo este enfoque, la naturaleza multiproducto de la educación superior se constituye en la principal razón para evaluar simultáneamente varios productos e insumos. Las universidades tienen que definir los porcentajes de un mismo insumo que aplican en la elaboración de diferentes productos. La destinación del insumo depende entonces de la tipología y de los objetivos particulares de cada institución.

Por su parte, la propuesta de Tobón y López reconoce la heterogeneidad del sector y la importancia de buscar

“(...) parámetros comunes a todas las instituciones, de tal suerte que se consiga la comparabilidad de los factores que permitan evaluar su desempeño. (...) Agruparlos por áreas de conocimiento para aislar el efecto de la explosión de denominaciones diferentes para un objetivo común o de gran similitud, será de gran ayuda⁹.”

La Universidad Nacional diseñó un sistema de indicadores de gestión compuesto de los siguientes módulos: a) planes y políticas; b) entorno; c) procesos de la misión: investigación, docencia, extensión; d) complejidad, como una manera de expresar la calidad y establecer una relación entre costos y complejidad; e) procesos de soporte y gestión; f) fuentes, usos y costos, y g) impacto.

⁸ “Propuesta de indicadores para la financiación estatal del Sistema de Educación Superior Colombiano”. Esta propuesta incluye un tercer elemento relacionado con la asimetría de la información y, al igual que la subcomisión, lo señala como uno de los mayores obstáculos para la definición de cualquier sistema de indicadores para el sector.

⁹ Documento “Indicadores de base para asignar las Transferencias del Presupuesto Nacional de las Universidades Oficiales. Metodología para la construcción”, pág. 27.

Referentes teóricos del proyecto

Hay dos elementos, tratados por Gabriel Misas Arango¹⁰, que vale la pena retomar aquí: el primero se refiere a los peligros de incorporar conceptos propios del mundo de los negocios a la educación superior; el segundo, a la complejidad como requisito para abordar el tema de la medición de la calidad.

Advierte este autor que en la educación no aplican los conceptos que relacionan mayor eficiencia con menor costo. A diferencia de los sectores productores de artículos de consumo o bienes de producción, en la educación universitaria la incorporación de nuevas y mejores tecnologías no genera forzosamente sustitución de factores (por ejemplo, tecnología por docentes), ni incrementa necesariamente la productividad de todos los factores; tampoco reduce sustancialmente el tiempo de producción del bien (léase ingenieros, médicos, físicos o productos intelectuales). Es muy probable, sí, que contribuya a mejorar algunos parámetros de la calidad; pero también, a aumentar el costo por estudiante atendido o por producto intelectual elaborado.

La Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo puntualizó: “la calidad se obtiene como fruto de la autonomía cuando la Universidad misma define una misión compartida por todos sus estamentos; administra efectivamente sus recursos; logra que sus docentes sean tutores y líderes, verdaderos docentes que desarrollen al máximo su potencial y el de sus estudiantes; incorpora a éstos desde muy temprano en actividades investigativas en equipo y elabora, a partir de su riqueza interna, propuestas de solución a los problemas y necesidades del país y de la región, que incluso se adelanten a la coyuntura inmediata”¹¹.

El Consejo Nacional de Acreditación y el Ministerio de Educación Nacional proponen analizar la calidad a partir de las dimensiones de carácter universal, entendidas como conocimientos, habilidades y competencias que corresponden al saber y al hacer, propios de determinada disciplina, y de las dimensiones específicas que expresarían la forma como la misión y el proyecto institucional definen la formación que se imparte. En términos cualitativos, “la calidad de algo es la medida en que ese algo se aproxima al prototipo ideal definido histó-

¹⁰ Vicerrector Académico de la Universidad Nacional de Colombia.

¹¹ Cubillos Reyes, Constanza. *Saldo rojo. Crisis en la educación superior*. Planeta, Bogotá, 1998.

ricamente como la realización óptima de lo que es propio según el género a que pertenece”¹². En términos cuantitativos, la calidad supone encontrar un patrón de comparación o una señal a la cual se pretende llegar. Pero más aún, el concepto de calidad en la educación está relacionado con el grado o nivel de desarrollo que tenga o pueda alcanzar un país, asociado con el capital o factor humano y con su incidencia en el nivel de ingresos y en el crecimiento económico. La Misión Social del Departamento Nacional de Planeación DNP¹³ aclara la relación entre capital humano y calidad de la educación: el capital humano es la categoría más general y abstracta; los años de escolaridad, la más concreta. Muchos años de educación no se traducen necesariamente en un mejor logro. De la misma manera, el logro de un grupo de estudiantes puede ser muy bueno, sin que ello signifique que la educación que esté recibiendo sea de alta calidad. La educación es de calidad si desarrolla en el individuo la capacidad de responder adecuadamente a los desafíos de un entorno, cultural y tecnológicamente determinado; si crea condiciones propicias para que los individuos y las organizaciones aprendan a aprender¹⁴. Esto significa que el parámetro de medida es relativo; es decir, que no hay una norma de calidad preestablecida y que las exigencias cambian en la medida en que cambia el entorno y el momento histórico.

Basados en los anteriores conceptos, se concluye que los indicadores convencionales apenas permiten reconocer una parte del conjunto; la evaluación de la calidad requiere considerar las habilidades individuales, el entorno socio-ambiental, la inteligencia colectiva, el medio cultural, las capacidades de construcción de conocimiento, la coherencia de los planes de estudio, la flexibilidad de los programas, la visión de los planes desde la óptica de nuevas tecnologías y modalidades pedagógicas y la pertinencia de la investigación, entre otros.

Por la relación directa con la misión en sus diversas expresiones pueden existir también diferentes horizontes temporales para cada uno de los indicadores dado que existe una relación directa entre el indicador y el ciclo de vida de cada uno de los resultados universitarios cuyas características ese indicador pretende ex-

¹² Consejo Nacional de Acreditación, CNA. *Guía para la autoevaluación con fines de acreditación de programas de pregrado*. Bogotá 1997.

¹³ Misión Social - DNP. “La calidad de la educación y el logro de los planteles educativos”. En Revista: *Planeación y Desarrollo*. Enero-Marzo de 1998.

¹⁴ Retomado por Misión Social-DNP de la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, 1994, pág. 51.

presar. El SUE decidió que en la primera fase se consideraran indicadores de calidad, cobertura, equidad, pertinencia, eficiencia e impacto.

Participación de las instituciones de educación superior en el proyecto

La participación de las instituciones de educación superior en el proyecto ha sido diferenciada. Dicha participación está relacionada con las diversas fases del proyecto; es necesario recordar, por lo tanto, que los indicadores se encuentran en una fase inicial de diseño y que, por tanto, otras dimensiones como la difusión de los avances o la concertación han evolucionado moviéndose desde el grupo de diseño hacia los rectores de las universidades y hacia las oficinas especializadas en el tema de dichas universidades y, en ciertas ocasiones o eventos, hacia la comunidad académica en general.

Para satisfacción del Comité Técnico del SUE y del ICFES, la participación y motivación despertada alrededor de esta temática ha sido muy alta y el compromiso ya puede decirse que ha rebasado el nivel individual convirtiéndose en un compromiso institucional.

Los actores más activos en el proceso han sido: desde el punto de vista de las instituciones del gobierno central: El ICFES, el Departamento Nacional de Planeación, La Contraloría General de la República, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación. Desde el punto de vista de las instituciones de educación superior se han vinculado: las universidades integrantes del Comité Técnico del SUE, todas las universidades integrantes del SUE y los CRES.

La participación se ha dado a través de reuniones centradas en el tema de los indicadores, a las cuales han sido convocadas inicialmente las universidades públicas a través de profesionales vinculados a las funciones: planeación, administrativa y financiera, extensión, bienestar, informática y control interno. Las reuniones con los especialistas en cada temática han arrojado nuevos elementos, no sólo para concebir cada dimensión aislada, sino, especialmente, para apreciar la interrelación que existe entre todas las funciones.

La validación de los desarrollos alcanzados, indicador por indicador, se ha dado en dos sentidos: hacia el conjunto de rectores del SUE y hacia la comunidad

académica a través de las publicaciones y presentaciones que ha realizado el Comité Técnico del SUE en seminarios y congresos tanto al interior de las universidades como en eventos orientados a un público general.

Desarrollo del proyecto

El proyecto se ha venido desarrollando por fases: evaluación, diseño, validación, puesta en operación, mejoramiento continuo y sostenibilidad del proyecto. Plantear una metodología por fases de ninguna manera significa un desarrollo lineal del proyecto; muy por el contrario, las fases constituyen más bien momentos de énfasis que necesariamente se traslapan; así, a medida que se van alcanzando acuerdos y validando los diseños se van asumiendo compromisos institucionales para la operación del sistema.

Es necesario tener en cuenta que en estos procesos de mejoramiento, con frecuencia es más importante el proceso que los resultados tangibles y medibles; así se ha entendido y en consecuencia se ha propiciado una amplia participación de las instituciones y se han asumido con rigor sus aportes, sus temores y sus retos.

Salvo contadas excepciones las universidades aceptan la concepción general del sistema de indicadores como un reto exigente para el sistema universitario y como la expresión de características de calidad propias de una visión de universidad. Hay asuntos, sin embargo, que han sido restricciones para el proceso: a) la ambigüedad sobre la manera como se usarán los indicadores en el marco de las políticas de financiación; b) la heterogeneidad del sistema y la indefinición acerca de cómo se normalizará, si es que se ha de normalizar, un umbral para cada indicador válido en Colombia; c) las debilidades en los sistemas de información existentes en nuestras instituciones; y d) las diferentes historias de las instituciones o, para decirlo de otra forma, la asincronía de los procesos de maduración de cada universidad. Para ilustrar esto con un ejemplo, ninguna universidad excluye de su visión contar con sus propios programas curriculares de doctorado, pero la pregunta es ¿cuándo madurarán las condiciones objetivas a su interior para que lo pueda ofrecer con la calidad y sostenibilidad debida? Aquí lo importante entonces es no confundir el hecho de que el indicador que monitorea la oferta de programas de doctorado sea válido o no para una institución, con la circunstancia de que en la actualidad dicha oferta no pueda ser materializada.

La fase de validación por la que han de pasar todos y cada uno de los indicadores, independientemente de en qué momento sucede, comporta varias dimensiones: una validación que emerge del mismo proceso de diseño actuando con el criterio de que si se diseñan de manera participativa la validez va emergiendo naturalmente; la segunda dimensión es la de legitimidad en dos sentidos: legitimidad teórica surgida de la coherencia del diseño, de su conceptualización, de la nitidez de la estructura y significado de cada variable e indicador y de los valores éticos en los que se fundamenta, y una legitimidad política que surge de un acuerdo de respeto mutuo y cooperación entre todos los actores del sistema universitario estatal; los cuales actuando como aliados y no como rivales comparten una visión y una política que es la que expresan esos indicadores. Se trata, en últimas, de la legitimidad de los cursos de acción, y por tanto de una legitimidad de la estrategia.

Pero la validación estratégica como reconocimiento de una visión posible y alcanzable no es suficiente, se requiere también una validación en el aquí y el ahora. Esto significa que el sistema de indicadores realmente se constituya en una forma real de orientar cotidianamente el mejoramiento de nuestras organizaciones; lo cual por fortuna está siendo constatado por los hechos.

La puesta en evidencia, la comparación con los pares, la transparencia que han permitido estos primeros indicadores, realmente han inducido modificaciones de política y la introducción de nuevos cursos de acción encauzando a las universidades a reconocerse a sí mismas y a actuar en correspondencia. Por eso decíamos arriba que es más importante el proceso que el resultado expresado como indicador diseñado.

Otra dimensión de legitimidad surge del reconocimiento de la heterogeneidad del sistema y de la validez técnica de los instrumentos diseñados para medirla y representarla, aspecto en el que juega un papel importante el indicador de complejidad diseñado por la Universidad Nacional.

Resultados y productos del proyecto

Este proyecto ha de evaluarse más por las sinergias que ha generado entre los constituyentes del sistema que por la cantidad o calidad de los indicadores diseñados, aunque no sobra reafirmar que ambas cuestiones son importantes. Como resultados y productos se desea resaltar:

- Se están evidenciando y precisando las visiones y misiones de cada universidad.
- Se han venido generando procesos de mejoramiento de cada universidad y del sistema en su conjunto, inspirados o presionados por los indicadores de gestión.
- Se han diseñado metodologías y recomendaciones de política para administrar y aprovechar en sentido positivo la heterogeneidad del sistema.
- Se ha construido una base conceptual para una visión sistémica de universidad diferenciando claramente los procesos misionales de los de soporte y gestión.
- Se han construido nuevos escenarios de cooperación y concertación sobre políticas públicas.
- Se ha avanzado en la experiencia de planeación a través de líneas objetivo expresadas mediante variables e indicadores, lo que ha hecho madurar el concepto tradicional de la visión.
- Se ha podido establecer con claridad que se requieren políticas diferenciadas para los diversos niveles de complejidad institucional. Con la conciencia de que “si se estandariza por lo más complejo siempre perderán las instituciones menos complejas puesto que se les harán exigencias que no podrán cumplir y si se estandariza por lo menos complejo, las universidades más complejas no se reconocerán en los instrumentos e indicadores diseñados”¹⁵.
- Se ha consolidado un grupo de expertos en el tema al cual se han venido vinculando profesionales pertenecientes a varias universidades e instituciones del orden nacional, departamental y municipal.
- Los resultados más tangibles son los indicadores diseñados y expresados con rigurosidad técnica; la comparación, por primera vez, de las treinta y dos universidades públicas empleando los 38 indicadores surgidos en esta primera fase y la publicación de dos versiones del sistema de indicadores, los cuales están en proceso de socialización y validación permanentes.

¹⁵ Granados, A. Ponencia al Seminario “Metodología de costos y resultados” convocado por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Febrero 28 de 2002.

- Simultáneamente, se está trabajando en todas las universidades para mejorar los procesos, los sistemas y las funciones relacionadas con la generación de información válida y continua que, como se ha dicho, constituye uno de los factores críticos de éxito del proyecto.

Alcances y perspectivas futuras

Se ha planteado para esta fase del proyecto un horizonte temporal de diez años; es decir hasta el 2010. Cada institución voluntariamente ha definido sus compromisos para avanzar con ritmos diferentes en ese escenario común.

A corto plazo se ha enfatizado en las mediciones posibles. Se siguen definiendo variables críticas a monitorear como factores de éxito y diseñando con ellas los indicadores más representativos y comprensivos, los cuales se han expresado con toda la rigurosidad técnica posible. En esta fase, se seguirá trabajando siguiendo la estructura sugerida en la siguiente matriz:

Estructura del sistema diseñado

PROCESOS	DE LA MISIÓN			DE DIRECCIÓN, GESTIÓN Y SOPORTE			
	INVESTIGACIÓN	DOCENCIA	EXTENSIÓN REMUNERADA	BIENESTAR SOLIDARIA	LOGÍSTICA	ADMINISTRATIVA	FINANCIERA
CALIDAD							
PERTINENCIA							
EQUIDAD							
COBERTURA							
EFICIENCIA							
IMPACTO							

Basada en la matriz desarrollada por la Comisión Técnica del SUE.

A medida que ha mejorado nuestra comprensión del sistema han surgido nuevas dimensiones a considerar, detrás de las cuales se esconde un gran esfuerzo de conceptualización y de construcción de políticas y consensos. Las dimensiones que se están abordando en la actualidad tienen que ver con:

- a. la extensión remunerada y solidaria;
- b. el bienestar universitario en sus dimensiones académicas y de servicios orientados a eliminar restricciones socioeconómicas de las comunidades internas menos favorecidas;
- c. la equidad en el proceso y equidad en la salida del sistema;
- d. el mejoramiento de los indicadores de impacto nacional y regional, a corto y a largo plazo, de la acción universitaria incluyendo variables como reputación, índice de escogencia por parte de los estudiantes, servicios estratégicos y prácticas ejemplares para la comunidad;
- e. el diseño detallado de los indicadores de segundo nivel, es decir, aquellos que ligan financiación con funciones misionales y resultados o gerencia de costos basada en actividades GBA¹⁶;
- f. el cálculo e interpretación del indicador de complejidad aplicado al conjunto de universidades estatales;
- g. indicadores específicos para cada segmento de complejidad.

Indicador de complejidad

Construir un indicador de complejidad como lo ha propuesto la Universidad Nacional es hacer conjunciones en lugar de disyunciones, es hacer una síntesis para tratar de evaluar la organización en su conjunto. El índice de complejidad expresa variables debidamente seleccionadas por su capacidad explicativa y diferenciadora, las cuales deben ponderarse por su importancia en función de una política; incluye en el numerador los resultados e impacto (integración, interacción y sinergias con la sociedad) de la institución y en el denominador las capacidades académicas disponibles valoradas mediante los atributos más relevantes para hacer la calidad, junto con la financiación corriente. Se trata de un juicio de valor agregado real, de eficiencia en el ejercicio de la misión o una correlación entre inversión social y resultados de la educación universitaria.

¹⁶ Robertson, S. et al. *Metodología de costos, para uso de las instituciones australianas de educación superior*. Traducción de Hugo Alberto Coronado Pinto, Septiembre de 1988.

El índice de complejidad es una herramienta para normalizar y comparar capacidades académicas disponibles, resultados e impactos a través de una medida simple, entre instituciones heterogéneas, empleando, por un lado, conjuntos de variables relacionadas con diversidad de la oferta curricular, interdisciplinariedad, capacidades de investigación, diversidad e intensidad de acciones de extensión, perfil y trayectoria de los talentos humanos, disponibilidad de recursos de diversa índole, flexibilidad, entre otras capacidades disponibles; y, por otro lado, los resultados e impacto (integración, interacción y sinergias con la sociedad) de la institución.

La construcción detallada del indicador de complejidad debe hacerse con el concurso de todas las universidades del país si se desea que sea legítimo y aceptado por todos.

Es necesario incorporar en el sistema la dimensión de equidad en el proceso además de la tasa de admisión por estrato socioeconómico a través de indicadores como la tasa de participación por estrato en relación con la población en edad de estudiar; tasa de progreso del estudiante en relación con el plan de estudios; tasa de retención en primero y segundo año por carrera.

El sistema debe incluir también indicadores de transición relacionados con profesores de cátedra, profesores ocasionales, grupos de investigación no clasificados por Colciencias, programas curriculares ofrecidos mediante convenios, programas ofrecidos bajo la modalidad a distancia e indicadores ambientales.

Además, contrario a lo que pueda percibirse al analizar los resultados logrados, debe trabajarse en otras dimensiones del diseño que pueden considerarse como más difíciles de concertar: a) el establecimiento del umbral y el rango para aquellos indicadores que se definan como normalizables para Colombia; b) definir las buenas prácticas para aquellos atributos de calidad que están siendo expresados a través de esos indicadores; c) dado que no todo es cuantificable, se deberán establecer criterios de referencia para calificar la gestión; d) se deberán establecer, como lo hemos defendido reiteradamente, compromisos de mejoramiento y de crecimiento real, institución por institución, basados en sus misiones y visiones particulares expresadas como líneas objetivo y asegurar las condiciones generales en correspondencia con una política de fortalecimiento de la universidad pública, para que esos propósitos puedan volverse realidad; e) Finalmente deberán establecerse metodologías y responsabilidades para asegurar

la operación permanente del sistema de monitoreo y evaluaciones periódicas que se consideren necesarias. Especial mención debe hacerse a aquellos indicadores de entorno y contexto que son suministrados por entidades externas al sistema universitario.

Indicadores y autonomía universitaria

Concebimos el sistema de indicadores y los compromisos de mejoramiento y de crecimiento real, institución por institución, basados en sus misiones y visiones particulares expresadas como líneas objetivo, junto con el propósito de asegurar las condiciones generales necesarias, en correspondencia con una política de fortalecimiento de la universidad pública, para que esos propósitos puedan volverse realidad, como la forma particular de expresarse en este caso la autonomía universitaria: cada institución definiendo su ámbito y visión en lo académico y lo institucional y concertando con las instituciones responsables de la coherencia global del sistema, las políticas y con los entes de financiación, las metas globales de desempeño, los sistemas de financiación del crecimiento y de monitoreo.

Deberán darse, además, otras miradas no cuantitativas expresadas, como buenas prácticas o referentes en el tema de gobernabilidad y liderazgo¹⁷. Las variables pueden incluir cuestiones como liderazgo, el sistema de planeación global, las iniciativas de cambio estratégico, la dimensión de la equidad como componente de la planeación global, la definición clara de las líneas de decisión y responsabilidad, los sistemas de monitoreo e indicadores, la administración del riesgo, la estructura del presupuesto asignado a las funciones misionales; estructura y tendencias en los salarios de los académicos y de los funcionarios de administración y de soporte; los sistemas de información institucionales y el clima organizacional.

¹⁷ K.R. Mckinnon et al. Benchmarking. A Manual for Australian Universities, Department of Education, Training and Youth Affairs, February 2000.

Conclusiones

1. Los recursos destinados a educación superior pública los consideramos como inversión social en capital humano en dos dimensiones: hacia la comunidad académica que aprende, genera conocimiento, lo conserva y lo difunde; ejercita la creación en todas sus dimensiones, desarrolla su cultura y sus valores; y, en segundo lugar, hacia los jóvenes y la sociedad necesitada de conocimiento.
2. En la definición de una política de estado para la educación superior se considera válido construir referentes legítimos, adecuados al contexto nacional; pero consideramos un error pretender ilusamente normalizar visiones y misiones institucionales en medio del conjunto heterogéneo actual, dado que las instituciones se han ido especializando en ciertos campos del saber y juegan roles nacionales o regionales sustancialmente diferentes, los cuales de una forma u otra le dan sentido a su existencia y les garantizan su pertinencia social.

Es más útil entender qué es lo que constituye la diferencia entre instituciones y tener la capacidad de gestión global del sistema para administrar esas diferencias en sentido positivo, brindando a los jóvenes diversas opciones de formación.

3. Los actores del sistema de educación superior han de ser conscientes del largo trecho que falta aún por recorrerse antes de que los indicadores desempeñen plena y realmente el papel que les corresponde; no faltarán seguramente aquellos que piensan que pueden asumirse “medidas de choque” para presionar su adopción inmediata, lo cual, a nuestra manera de ver, sólo lograría el efecto contrario. Por eso, es necesario insistir en la justeza de la estrategia seguida hasta ahora: demostrar en los hechos que ésta es una forma efectiva para mejorar.
4. Cada institución deberá armonizar sus procesos de auto evaluación académica con estos procesos de mejoramiento global de la gestión; está claro que los procesos académicos son los que aportan directamente al logro de la misión institucional operacionalizada a través de los planes de desarrollo y que los de soporte y gestión apoyan directamente a lo académ-

mico¹⁸. Estas son condiciones que permiten la validación social de la estrategia de mejoramiento de las universidades y crear condiciones para que emerjan las prácticas de autorregulación.

5. No existe razón objetiva para oponerse a ninguna acción que propenda por el mejoramiento de las universidades públicas; por el contrario, reafirmamos nuestro compromiso de seguirlo haciendo. Pero es utópico pensar que ese mejoramiento o el surgimiento y consolidación de nuevos ejercicios para la acción universitaria se puede dar indefinidamente, manteniendo la inercia que hoy tiene la financiación estatal para las universidades; por eso hemos dicho y se reitera aquí que si de crecer se trata y existe la voluntad política para crecer y sostener ese crecimiento se deben cumplir dos condiciones mínimas: establecer con claridad cuál ha de ser la razón última de ese crecimiento; es decir, definir para qué crecer, en qué campos o áreas del conocimiento crecer y qué se espera de estos nuevos egresados en cuanto al rol que han de jugar en la construcción de nación y en la solución de los múltiples y complejos problemas que hoy nos aquejan. La segunda condición es que se amplíe en términos reales la financiación estatal para soportar el crecimiento de la universidad pública mejorando la cobertura, los niveles de equidad en el ingreso y equidad en la permanencia y graduación, fortaleciendo la investigación y la difusión del conocimiento en la sociedad. Para esta parte incremental del presupuesto aceptamos el uso de indicadores de gestión y resultados como criterio para asignar recursos, basados, como se mencionaba arriba, en compromisos de desempeño institución por institución, expresados como líneas objetivo.
6. En ninguna de esas evaluaciones, cuando se trate de juicios sobre la misión de la universidad pueden establecerse relaciones unilaterales y simples entre efectividad y rentabilidad. Por ejemplo, reducir el juicio sobre la función investigación a la cantidad de recursos generados por la institución en ese campo aunque puede ser un síntoma de confianza, prestigio y relaciones intensas a nivel externo, deja de lado otras consideraciones fundamentales y, sobre todo, olvida aquellos campos del conocimiento que no generan flujos de efectivo o que corresponden a dinámicas propias de la institu-

¹⁸ Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación, Sistema Banco de Proyectos, Documento Ocasional N° 6, Enero de 2002.

ción con visión de largo plazo. Lo mismo puede decirse de la función extensión dado que evaluarla solamente en sus efectos financieros hace que se pierda de vista su dimensión académica de difusión y la actividad de la Universidad de interacción e integración con la sociedad o lo que se ha llamado extensión solidaria o no remunerada. Muchas instituciones reducen la extensión a educación continuada. Por eso se mencionaba arriba que establecer indicadores basado en las universidades menos complejas hace que las más complejas no se vean representadas en ellos.

Los próximos pasos

El SUE emprenderá la segunda fase de diseño hasta completar sesenta indicadores, para posteriormente asegurar que la totalidad de las universidades públicas reporten las cifras correspondientes al año 2001; con esta información se calculará el indicador de complejidad, una vez se haya hecho el acuerdo sobre las variables a incluir y la manera de ponderarlas. Con esta información validada se hará una nueva publicación de los indicadores con su respectiva ficha técnica y del índice de complejidad.

Paralelo a lo anterior deberán desarrollarse nuevas acciones de difusión en la comunidad académica y especialmente han de crearse escenarios de concertación entre los organismos rectores de la educación superior pública sobre los significados y usos del sistema de indicadores.

Finalmente, desde lo privado, siempre se han sentido con derecho de juzgar la gestión de las Universidades públicas; ha llegado la hora de preguntar al conjunto del sistema universitario público y privado cuál es la mejor manera de monitorear el desempeño y la calidad de lo privado. Recientemente se ha dicho que desde lo privado se presta un servicio público de educación superior que debería ser financiado por el Estado mediante la estrategia de financiación a la demanda, como si esas instituciones no contaran con otros mecanismos de retribución social y olvidándose de las diferencias fundamentales de misión institucional que existen entre ellas.

Independientemente de qué estrategias asuma el gobierno para responder a esos intereses y demandas privadas; desde lo público se reclama también una rendición de cuentas para lo privado.

Bibliografía

Sistema de Universidades Estatales, SUE - ICFES. *Indicadores de gestión para las universidades públicas*, Bogotá, 2001.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación. *Correlación entre inversión social y resultados*. Bogotá, 2002.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación. *Revista Estadísticas e Indicadores 2001*, N° 5 - 6, Bogotá, Junio de 2002.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación. *Revista Estadísticas e indicadores 2000*, N° 4, Bogotá, Febrero de 2001.

Universidad Nacional de Colombia, Oficina Nacional de Planeación. *Revista Estadísticas e Indicadores 1999*, N° 3, Bogotá, Febrero de 2000.

LA UNIVERSIDAD PÚBLICA: VIABILIDAD Y SOSTENIBILIDAD¹

Ricardo Romero Urrego²
Profesor Asociado
Universidad Nacional de Colombia

Introducción

La viabilidad y sostenibilidad de la universidad pública convoca una gran cantidad de variables que no pueden ser reducidas únicamente a los factores internos de las universidades, ni mucho menos a uno sólo de ellos, ya sea éste el problema de “orden público”, los problemas económico financieros de las instituciones o la “eficiencia” de las instituciones en sí mismas.

Existen al menos dos órdenes de factores a ser tenidos en cuenta: los factores internos y los factores externos o del entorno universitario. En el primero se pueden ubicar elementos tales como el proyecto académico específico de la universidad, su capacidad de gestión, los recursos con que cuenta, sus actores institucionales y las relaciones específicas que han venido construyendo entre sí, y por supuesto su historia específica.

¹ Este trabajo hace parte del Plan Estratégico 2000-2002 del Ministerio de Educación, el cual viene siendo liderado por el ICFES a través de la Oficina de Planeación, con la participación de José María Bustamante Mora y Carlos Mario Lopera Palacio en la primera y segunda etapa, respectivamente, con la asesoría de Álvaro Díaz Niño y Álvaro Vesga Martínez.

² Es Profesor Asociado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Colombia, especialista en Economía del Desarrollo y en Finanzas Públicas, Magíster en Finanzas Privadas y en Microeconomía y Ciencias de la Decisión, Doctor en Gestión de Organizaciones.

En cuanto el entorno universitario hay una serie de elementos a tener en cuenta, tales como: la normatividad existente y su evolución, las relaciones con las entidades centrales del Estado, el rol y la actitud que tanto su entorno político como social han asumido y asumen frente a la existencia de la universidad, los recursos económicos que les son allegados a las instituciones, la cadencia y oportunidad como éstos son colocados en las instituciones, en fin todas las relaciones que ellas sostienen con su entorno.

A estos dos componentes debe agregarse la dinámica propia de cada una de las instituciones. Las organizaciones tienen historia y en ella se ha ido construyendo su coyuntura actual. No se puede tener un panorama claro de la problemática universitaria si en él no se incluye su pasado específico. La problemática de la coyuntura actual de las universidades públicas involucra entonces una gran cantidad de dimensiones, las cuales deberán ser estudiadas a fin de diseñar y desencadenar las acciones envolventes de largo plazo que nos conduzcan a la conformación de un sistema de educación superior viable y sostenible.

En este documento se presentarán únicamente las reflexiones pertinentes a algunos estudios que se han centrado sobre la gestión de las universidades públicas y las relaciones primarias que de allí se desprenden. Como se verá, la continuación de estos esfuerzos contribuyen poderosamente a una comprensión más amplia de la problemática de la Universidad Pública y en consecuencia a un direccionamiento más lúcido de las acciones para su reordenamiento.

La situación por la que han venido atravesando varias de las universidades públicas, ha originado diversos tipos de acciones desde las entidades estatales encargadas de la problemática educativa. Dentro de estas acciones se ubican los esfuerzos realizados por el ICFES, orientados a la comprensión de la situación real de las universidades, pero especialmente encaminados a desencadenar acciones conducentes al reordenamiento y la estabilidad interna de las mismas.

Este documento presenta someramente tanto las acciones como los resultados de varios proyectos ordenados por el ICFES y realizados por un grupo de investigadores consultores del Centro de Investigaciones para el Desarrollo de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional y recoge así mismo otros estudios realizados por consultores privados.

Se presentan de la misma forma los soportes teóricos y conceptuales así como el diseño metodológico específico que fue concebido para adelantar los diferentes proyectos en las universidades. Posteriormente son presentados los resultados de dichos proyectos, los alcances y las perspectivas que este tipo de proyecto ofrece.

Antecedentes del proyecto

Durante los últimos meses la situación de las Universidades públicas ha evidenciado una coyuntura de particular fragilidad en los aspectos centrales de su funcionamiento. Tanto lo administrativo lo financiero como lo académico se han evidenciado como aspectos críticos para la subsistencia de algunas universidades.

Para el desarrollo de este proyecto se elaboró un marco de referencia conceptual así como un diseño metodológico, que guiaron la acción del equipo consultor. Los elementos que definen estos dos referentes giran, en su mayor parte, alrededor de la diferenciación entre lo público y lo privado.

La problemática de la universidad pública debe ser considerada en el contexto del desarrollo del sector público en su conjunto y, en particular, en el contexto del desarrollo de las finanzas públicas en la economía colombiana. No obstante, esta aproximación no puede dejar de lado las consideraciones relacionadas con la eficiencia y la eficacia de las organizaciones, es decir, la efectividad con la cual son utilizados los recursos y oportunidades con que cuentan, o pueden contar, en determinado momento, dichas universidades públicas.

Estas consideraciones suponen una aproximación desde algunos elementos conceptuales, que valoricen las especificidades del objeto de estudio. De una parte, una conceptualización de la organización “universidad pública” que tome en cuenta sus peculiaridades, y de otra parte, una conceptualización de lo económico y financiero que incorpore las diferentes dimensiones que comportan y no reduzca el análisis a una visión economicista de la problemática.

La organización aquí es concebida como el resultado de la acción de sus actores. Es decir, es la expresión de sus contradicciones. El juego de diferentes lógicas que se confrontan en lo cotidiano y que hacen emerger el fenómeno que denominamos organización: la universidad.

De esta forma lo que se nos presenta como Universidad es el producto de la confrontación entre intereses individuales e intereses colectivos, entre proyecto regional y proyecto universitario autónomo, entre intereses del mercado e intereses de la academia, etc.

Para el desarrollo de los diferentes estudios, el ICFES convocó a varios proponentes para presentar propuestas conceptuales y metodológicas a ser ejecutadas. Posteriormente se asignaron los proyectos y se manejaron dentro del marco contractual de contratos de consultoría, bajo la interventoría directa de funcionarios del ICFES.

Referentes teóricos y metodológicos

Hemos tomado como referente el concepto de organización activa (organización acción, “organiz-acción”³, en la terminología de Edgar Morin), para designar el sistema complejo en el cual nos interesamos: la universidad. Se trata de un complejo de acciones irreversibles, recursivas teleológicas, que nos proponemos designar o modelizar.

En esta perspectiva los actores de la organización hacen parte de ella, la definen, la transforman, pero simultáneamente ellos son definidos y transformados por la organización, en una acción recursiva y recurrente de la cual deberán dar cuenta nuestras interpretaciones, nuestras intervenciones, en fin, nuestros propósitos de modelización y de acción.

Estas consideraciones teóricas nos permiten comprender con mayor facilidad cómo por acción (u omisión en muchos casos) son los propios actores de la organización quienes se encargan de destruirlas (principio de la recursividad). En el caso de la universidad pública, no debe perderse de vista que la sociedad hace parte activa de ella, como quiera que es a ella a quien se debe. Lo público será objeto de una precisión más adelante. Esta reflexión debería contribuir a entender qué rol juegan actores sociales como los políticos, la comunidad próxima, la región, los gobernantes, etc., en el caso de las universidades públicas.

³ MORIN, Edgar, “La Methode. I. La nature de la Nature”, Tomo I, segunda parte. Editions du Sevil, París, 1977.

Es necesario que sea absolutamente claro que la noción de **organización** no es la misma que aquella de **organigrama** ni tampoco que la noción de **estructura**. En ese sentido, hablar de la reestructuración de una organización (en nuestro caso la universidad) evoca mucho más que la modificación de su organigrama.

La intervención en las organizaciones responde a la necesidad, intrínseca o generada por su contexto, de ajustarse a las nuevas condiciones de su política (y de su estrategia), a las exigencias de su entorno y, en general, para responder a su propio desarrollo. Teóricamente esto puede analizarse desde el concepto de **auto-organización**, íntimamente ligado al concepto de **organización sistémica**, entendido como la expresión inseparable de la acción, el actor y la transformación temporal del actor⁴.

Debe entenderse que los cambios organizacionales que presentan las organizaciones han de corresponder a su lógica interna, al imperativo de alinear la **estrategia** con la organización, a los requerimientos surgidos de la estrategia (en nuestro caso el plan de desarrollo de la universidad y su relación con el proyecto académico). La definición de un nuevo ordenamiento de sus estructuras (entonces de sus relaciones), debe corresponder a ese imperativo y no a los intereses particulares de grupos de personas o de individuos⁵.

Como se puede apreciar, “la representación de la organización, como una totalidad, es decir, la descripción de su anatomía debe contemplar, desde luego, al sistema formal dado por el organigrama, pero, además, debe incluirse las relaciones que se establecen a través de los sistemas informales y, también, debe

⁴ Sobre el particular pueden ser referenciados muchos autores como J. Piaget, H. A. Simon, H. Von Foerster, J-L. Le Moigne y particularmente E. Morin.

⁵ En la historia reciente de nuestro país podemos reseñar como ejemplos los cambios organizacionales efectuados en diferentes empresas, originados en los cambios de estrategia, obedientes a los imperativos del entorno, opciones elaboradas para hacer frente a las exigencias del proceso de apertura económica: Carvajal & Cia. opta por la especialización de negocios y su reestructuración en Holding, algunas cementeras prefieren la reestructuración obediente a la prioridad de las exportaciones, la filial Renault modifica toda su estructura organizacional para obedecer a la nueva estrategia de vender para producir en lugar de producir para vender. En el sector público hemos presenciado el surgimiento de las Empresas Sociales del Estado, nacidas de la aplicación de la Ley 100, así mismo la articulación y/o fusión de las mismas. Pero de la misma forma, hemos asistido a la desaparición de no pocas entidades e instituciones públicas por haber perdido su viabilidad social, económica o política.

representarse, identificadas, las diferentes funciones de viabilidad que responden a demandas del sistema social”⁶.

Esta conceptualización no es universal, como quiera que, para muchos autores, prima la aproximación funcional de la organización⁷, propia de la modelización analítica, que no enfatiza lo suficiente las relaciones entre los actores y la recursividad de las mismas.

De cualquier modo, deben enfatizarse las particularidades que comporta la universidad como organización y, además, en el peso de su carácter como entidad pública. “La carencia de una conceptualización de la universidad como una organización específica, que implica actores particulares con objetivos diferenciados y que se interrelacionan de una forma muy particular, ha conducido a soslayar la necesidad e importancia de dicha conceptualización recurriendo al traslado mecánico de esquemas analíticos que parten de la simplificación como instrumento metodológico y, en consecuencia, a la desarticulación de sus componentes organizacionales (actores, medios, relaciones, etc.), privándose así de una aproximación realista al fenómeno organizacional vivo y dinámico que conocemos como universidad. Se terminan explicando algunos de sus componentes o de sus acciones, pero nos alejamos, cada vez más, de la comprensión de su globalidad y de su accionar”⁸.

Uno de los temas que convoca la atención de quienes estudian las organizaciones universitarias es el de su **governabilidad**, la cual evoca de forma particular la autorregulación, la colegialidad y los flujos de información. Desde un enfoque cibernético, varios autores abordan el papel que cumplen la administración y el profesorado, señalan que una mayor especialización de estos grupos produce un mayor aislamiento entre ellos, como producto de una disminución de su interacción y de los conflictos que pueden generarse como producto de sus perspectivas diferentes.

⁶ JOHANSEN BERTOGLIO O, 1992, “Anatomía de la empresa. Una teoría general de las organizaciones sociales”, p. 230.

⁷ Al respecto basta revisar por ejemplo cualquiera de los manuales de administración: STONER J., FREEMAN R. y GILBERT D. *Administración*, sexta edición, Ed. Prentice Hall Hispanoamericana, Bogotá, 1996.

⁸ HOGEBROOM R., MIYAKE E. y ROMERO R. “Gestión Universitaria en Colombia”, en *Misión nacional para la modernización de la universidad pública*, Bogotá, 1995.

Sobre este particular, resulta útil examinar algunos conceptos de uno de los autores de este enfoque⁹: la gobernabilidad es “el proceso que inventamos para obtener un balance eficaz de los intereses rivales de las dos estructuras (jerárquica y colegial), y de los dos sistemas de autoridad (administrativa y profesional). Un buen sistema de gobernabilidad en cualquier campus es lo que profesorado y administradores consideren que es”. Un sistema de gobernabilidad con estas características implica autoridad y liderazgo compartidos, así como responsabilidad y confiabilidad, lo cual redundará en una mejor forma de enfrentar las relaciones entre los dos grupos.

El mismo autor señala que “las actividades de liderazgo más importantes en una universidad no son la toma de decisiones, sino el ayudarnos unos a otros a encontrar un sentido colectivo a aquello que estamos haciendo”, lo cual puede lograrse al aumentar la disponibilidad de la información, los canales de comunicación, creando planes, afirmaciones de política, razones y argumentos abiertos, al tiempo que se desarrollan procedimientos formales e informales justos. Se trata de crear escenarios adecuados para la interacción¹⁰.

Debe tenerse en cuenta que si bien estas aproximaciones teóricas, explican, de una u otra forma, las características de la gobernabilidad de la universidad, la realidad de la misma enfrenta obstáculos generados en condiciones que afectan directamente a los actores de las universidades.

Un estudio de la American Association of University Professors señala que estas condiciones son: “pago poco atractivo, un lugar de trabajo en estado de deterioro, un profesorado estancado, un mercado de trabajo inhóspito, un sistema de recompensa que induce al estrés y expectativas de papeles múltiples”¹¹, lo cual ha producido un profesorado desmoralizado y falta de ánimo.

En nuestro medio no poseemos estudios de esta naturaleza. No obstante nuestra historia reciente y las características de la educación pública en Colombia nos inducen a pensar que la situación en que se encuentra nuestro profesorado (y el cuerpo administrativo de nuestras universidades) es bastante similar,

⁹ BIRBAUM, “Leadership and Followership: The Cybernetics of University Governance”, en SCHUSTER, J. H., MILLER & LYNN H., *Governing Tomorrow's Campus*. Macmillan Publishing Company, N.Y., 1989.

¹⁰ Ver HOGEBOOM, MIYAKE Y ROMERO, op. cit., particularmente el capítulo 3.

¹¹ Idem.

si no peor, a lo que se agregaría las consideraciones de retos profesionales de los docentes.

Desde otra óptica, debe tenerse en cuenta que muchos de los esfuerzos por reformar nuestras instituciones se han centrado en abordar la organización formal: se modifican los organigramas, los roles se redefinen desde los escritorios y los recursos se reasignan hacia diferentes unidades organizacionales. Desgraciadamente, no siempre se le presta suficiente atención a lo que se ha denominado “organización emergente”¹², es decir, la forma como la gente realmente se organiza a través de redes¹³ “informales” para, de hecho, hacer las cosas, o para evitar que sucedan.

Como se puede apreciar, la reformulación del esquema organizacional de la Universidad es menos simple de lo que parece. No obstante, desde la teoría podemos servirnos de diversos conceptos y diferentes herramientas para el ejercicio de reorganización de nuestras estructuras.

Las teorías administrativas y de gestión no suelen hacer mucho énfasis en las peculiaridades de los diferentes tipos de organizaciones. En realidad la mayor parte de los discursos administrativos están formulados para la interpretación de “la empresa”, sin más. Por esta vía prácticamente el discurso administrativo se concibe para el análisis y la acción en las empresas.

De hecho regularmente nos enfrentamos a fenómenos que requieren una mayor especificidad; por ejemplo, las necesarias diferencias entre empresas industriales, de servicios, de áreas específicas como las financieras, de diferentes formas de propiedad, etc. Adicionalmente debemos introducir algunas reflexiones particulares en lo referente al carácter público o privado de la empresa u organización de que tratemos.

La teoría organizacional nos ofrece una gama más amplia de posibilidades para la comprensión del fenómeno a analizar: la organización. A partir de allí, es

¹² La noción de “emergencia organizacional” es formulada por E. Morin a partir de la noción de emergencia de Ilya Prigogine.

¹³ El enfoque de “redes organizacionales” es utilizado como una de las herramientas que permiten una mayor claridad en la comprensión de las organizaciones sociales. Ver Hogeboom, Miyake y Romero, op. cit.

pertinente llamar la atención sobre el hecho de que en el caso del análisis de la Universidad deben tenerse en cuenta algunos aspectos que le son peculiares y de gran diferenciación con respecto a otro tipo de organización social.

La universidad es una organización social que se diferencia sustancialmente de otras por el objeto que la ocupa (el conocimiento, la formación, la investigación, etc.), pero particularmente por los procesos que la caracterizan. La labor de “educación” o de “formación”, en general, lo “académico”, requiere para su realización una estrecha colaboración y una participación activa y consciente (teleológica) de parte de quienes participan en esos procesos, para el logro de las finalidades propuestas.

En el caso de la universidad (y en general de las instituciones de educación), los estudiantes resultan ser simultáneamente insumos y producto final, con la peculiaridad de que estos “insumos” toman parte activa y voluntaria en el proceso de su transformación. Éste no es el caso de la industria, por ejemplo, en la cual se trata de la transformación y agregación de valor de la materia inerte. En el caso de la universidad, la creación y la agregación de valor es una acción colectiva y mancomunada entre los actores del proceso.

De otra parte al hablar de la organización Universidad, la diferenciación de lo público y lo privado cobra particular relevancia. Los intereses y la intencionalidad de las organizaciones dedicadas a esta labor, difieren radicalmente tratándose de la educación. En este campo, lo peculiar cobra mucha mayor relevancia si tenemos en cuenta las características del sector educativo en el contexto colombiano, caracterizado por una presencia abrumadoramente mayoritaria de los intereses privados en el mismo.

Aquí puede introducirse otra consideración alrededor de lo público y su especificidad en el caso de la universidad. En términos de la teoría institucionalista¹⁴, la revisión de quién es el agente y quién es el principal en las relaciones que se establecen en las universidades públicas, nos ofrecen una gran ampliación a la visión reducida de los “tres estamentos universitarios”. Los estudiantes dejan de ser simple “estamento”, para convertirse en “principales” dentro de esa relación, y quienes desarrollan las actividades propias de las universidades

¹⁴ MILGROM R., y ROBERTS J., “Economics, Organisation and Management”, Ed. Prentice Hall, Inc., 1992.

serán los “agentes” de aquéllos. Esta multiplicidad de lógicas y esta complejidad de relaciones, está presente de forma muy particular en la universidad pública.

De hecho, reducir el análisis de la universidad, a la visión sobre los “tres estamentos”, es decir, estudiantes trabajadores y profesores, soslaya el rol del actor central en la problemática que nos ocupa, es decir la sociedad. La universidad no es propiedad de los estudiantes, ni de los profesores, ni de los trabajadores, ni de los pensionados. La universidad es de la sociedad, la universidad es un bien público; es a la sociedad a quien le debemos rendir cuentas de nuestro accionar.

Pensar la universidad pública implica, entre otras cosas, identificar los elementos característicos su naturaleza, los elementos propios de su identidad, es decir, identificar aquellos elementos diferenciadores de su existencia pero que al mismo tiempo la hacen similar otras organizaciones.

Su lógica intrínseca, es decir su misión, los valores que ella defiende, los intereses de lo público, se materializan en su accionar. Regularmente encontraremos disfuncionamientos en las universidades públicas, por haber perdido el sentido de su accionar. Nos encontramos con disfuncionamientos mal comprendidos en la medida que no se hace suficiente énfasis en ciertos aspectos que efectivamente van en contravía de la subsistencia de lo público. La ineficiencia en la asignación de recursos a las actividades que se desarrollan, las ineficiencias en las prácticas de administración y de gestión, las lentas cadencias del funcionamiento del aparato burocrático, la confusión de roles de los aparatos académico y administrativo, haciendo de lo colegiado un lastre cuando se ocupa de lo ejecutivo y de lo académico un obstáculo cuando se centra en los procesos administrativos y desatiende lo propiamente académico.

De la administración a la gestión estratégica

Los desarrollos de la teoría administrativa y de la teoría de la organización señalan, cada vez con mayor claridad, la necesidad de poseer una visión estratégica para el manejo de las organizaciones. Cada vez resulta más claro que si la “administración es una práctica social que se esquematiza como el manejo de los recursos de una organización a través del proceso administrativo de planeación,

coordinación, dirección, organización y control”¹⁵, la gestión rebasa esos límites, bajo la exigencia de una orientación de largo plazo, orientada por las necesidades de la contingencia que impone un entorno cada vez más inestable e impredecible.

La aproximación desde el enfoque contingente sugiere múltiples clasificaciones, uno de ellos habla de dos sistemas administrativos opuestos: “el ‘mecanicista’ (jerárquico, definición precisa de tareas y responsabilidades, flujo de comunicación de arriba hacia abajo –en una sola dirección–)”..... “y el ‘orgánico’ (poco énfasis en la jerarquía, tareas y responsabilidades flexibles y continuamente en redefinición, etc.)”¹⁶. Esta aproximación sugiere que, para una universidad, el esquema apropiado es más próximo al orgánico que al mecanicista. El problema no se resuelve allí, pues queda por definir todo lo referente a las relaciones de todo tipo que son establecidas por los diferentes actores entre ellos, pero también con el entorno y, además, las retroacciones e interacciones entre los mismos. Es decir, quedan por determinar elementos de gran magnitud, como las relaciones de poder, las cadencias de dichas relaciones, la interacción con otros órganos dentro de la universidad, etc.

Pero si paulatinamente la gestión se ha ido perfilando como el instrumento de la dirección de las organizaciones, muchos de sus instrumentos se han ido volviendo más complejos y abarcando nuevos espacios. La planeación estratégica que aportó nuevos rumbos a la dirección de las organizaciones, fue dejando espacios a otras aproximaciones que demostraron mayor vigor y más elementos para interpretar la situación de las organizaciones y para perfilar su manejo. La gestión estratégica ganó el espacio de la planeación estratégica y, con ello, las relaciones entre estrategia, organización, estructura y planes de acción cobraron nuevas dimensiones.

Organización, estrategia y estructura: la identidad

La noción de **organización**, no es percibida de la misma forma por los diferentes teóricos y practicantes de la gestión. Si bien existen muchas aproximaciones

¹⁵ DAVILA C. *Teorías organizacionales y administración*. Ed. Interamericana, 1985.

¹⁶ Idem.

conceptuales, aquí se considera necesario avanzar en la construcción de una nueva conceptualización de organización.

Para los efectos de nuestra reflexión, partimos del hecho de considerar la organización como un proceso de transformación permanente y no como un estado terminado y definido. La pertinencia y la coherencia de la organización deben reconstruirse permanentemente en función de la evolución de su entorno y de sus componentes internos, así como de la evolución de las intenciones de quienes la construyen. La organización es el resultado de la relación dialógica (coexistencia de dos lógicas) de orden y desorden, lo cual le genera la capacidad de auto-organización, entendida como las posibilidades de auto-producirse en la medida en que genera sus propios productos¹⁷.

La organización jerarquiza funciones, no personas. Debe constituirse en el tejido conjunto de lógicas diferentes, lo cual debe contribuir a su proceso de aprendizaje (construcción de su proceso de memorización), debe evocar la lógica de la invención y la construcción permanente y no la del conformismo y la aceptación.

Se entenderá por **estructura** “el conjunto de funciones y de relaciones que determinan formalmente las misiones que cada unidad de la organización debe cumplir y los modos de colaboración entre las mismas. Cada unidad recibe en delegación un cierto poder para ejercer su misión. Los mecanismos de coordinación determinan la coherencia y la convergencia de las acciones de las diferentes unidades”¹⁸. La estructura de una organización presenta tres características principales:

- la especialización, el grado de división del trabajo en su interior,
- la coordinación, modos de colaboración instituidos para su funcionamiento,
- la formalización, grado de precisión en la definición de las funciones y sus relaciones.

La teoría habla de tres grandes grupos de estructuras para las organizaciones: la funcional, la divisional y la matricial. El problema no consiste tanto en las deno-

¹⁷ Ver MORIN, E. *Introduction a la pensee complexe*. Ed. E.S.F., París, 1990.

¹⁸ “STRATEGOR”, groupe HEC de Jouy-en-Josas, Ed. DUNOD, París, 1997.

minaciones como en la pertinencia de las mismas con respecto a lo que se hace, pero particularmente con respecto a lo que se debe hacer. Los nombres que asuman cada una de sus unidades orgánicas deben intentar, también, estar en concordancia con su quehacer regular, la naturaleza de sus funciones y, en fin, la pertinencia de su actividad.

La definición de **estrategia** resulta más complicada de lo que se piensa. Siguiendo el razonamiento de Mintzberg¹⁹, diremos que la estrategia requiere de múltiples definiciones: “la estrategia es una de esas palabras de las que su utilización real se aleja de la definición que se le da”. La estrategia podrá ser definida, entonces, como: plan, posición, perspectiva, esquema o estrategema. En cualquiera de los casos, debe tenerse en cuenta que la estrategia presenta ciertas características, todas con ventajas y desventajas.

La estrategia:

- fija una orientación,
- permite concentrar el esfuerzo,
- define la organización,
- es fuente de coherencia.

“Las estrategias (y los procesos de management estratégico) pueden jugar un rol fundamental en la empresa, tanto por su ausencia como por su presencia”.

Es en los años sesenta, con los estudios de Chandler, cuando se forja la idea central de que “la estructura sigue a la estrategia”²⁰. No obstante, esta idea será replanteada a la luz de otros desarrollos teóricos. La evolución de la estrategia conllevaría una evolución de la estructura en la perspectiva de hacer eficaz a la estrategia. Esto puede lograrse de tres formas diferentes:

- Por incrementos sucesivos que van realizándose a lo largo de un periodo largo, en la medida en que se debe responder a las exigencias de la nueva estrategia. En ese caso no será muy visible sino hasta que la acumulación

¹⁹ MINTZBERG, H., AHLSTRAND, B. and LAMPEL, J., *Strategy Safari*. The Free Press, N.Y., 1998.

²⁰ CHANDLER, A., *Strategy and Structure: Chapters in the History of Industrial Enterprise*. Cambridge, M.I.T. Press, 1962.

de pequeños cambios se vuelva evidente y sea necesaria una formalización de todos los cambios efectuados.

- De forma brusca en la medida en que la restricción de tiempo lo impone. De hecho habrá unos cambios de responsabilidad muy evidentes y la estructura será la evidencia de la estrategia.
- De forma planificada con anticipación, cuando la necesidad de introducir una nueva estrategia aparece muy temprano, permitiendo la adaptación programada y el aprendizaje de las nuevas rutinas necesarias.

No importa cuál de estos estilos se adopte, el tránsito entre la reflexión intelectual y la acción deberá enfrentar las rigideces del comportamiento de los actores, los problemas de comunicación y los juegos de poder característicos de las agrupaciones humanas.

La aproximación de Chandler deberá ser reexaminada desde una óptica menos determinista. En efecto, la estrategia es solamente uno de los determinantes de la estructura, en medio de otros. Si aceptamos que la estructura existe antes que la estrategia, el razonamiento de Chandler debe invertirse: es la estructura la que determina la estrategia. De hecho, su existencia determina, de cierta forma, la percepción de los estrategas. De la percepción que la organización tiene de su entorno y de la evolución de este puede, inclusive, impedir la identificación de variables claves del desarrollo de la organización.

Puede aceptarse que la estructura condiciona la decisión y la selección estratégicas. Los sistemas de información, de transmisión de la misma, pueden impedir que todos los miembros de la organización perciban al tiempo los cambios que se imponen y, en consecuencia, retarden y obstaculicen la marcha hacia la adopción de nuevas cadencias organizacionales y de nuevas estrategias. La estructura frena o facilita el desarrollo de ventajas estratégicas y el aprendizaje de la organización.

En esta perspectiva, parece ser más adecuado aceptar una relación de influencia mutua entre los dos componentes: estrategia y estructura. Una relación de acoplamiento progresivo, dialéctico. Comportamiento inducido y comportamiento autónomo de la organización.

Con respecto al concepto de **identidad** de las organizaciones, diremos que él corresponde al hecho de que “todas las organizaciones sociales (hospitales, es-

cuelas, sindicatos, fábricas, oficinas públicas) evolucionan en el tiempo, y este cambio evolutivo se produce alrededor de ciertos rasgos invariantes que distinguen a dichas organizaciones como singulares y únicas”²¹.

Son las colectividades humanas quienes ponen en marcha las estrategias. La acción colectiva evoca el cerebro de las personas y allí se manifiestan las capacidades cognitivas y las inclinaciones afectivas de los individuos. Todo ello nos refleja el grado de complejidad y de particularidad de la acción organizacional: la acción se presenta dentro de las estructuras de la organización, con el juego de alianzas, coaliciones, maniobras, etc., que implica la actividad humana.

“La organización está compuesta por seres humanos que tienen una presencia determinada, y la acción colectiva dentro de una empresa dada se encuentra marcada generalmente por una lógica coherente, que la distingue de todas las demás. Esta lógica se constituye y se reafirma en el tiempo. Ella le da una cierta continuidad a la empresa y le permite a los individuos identificarla y algunas veces identificarse con ella. Esto es lo que llamamos: identidad”²².

Sintetizando diríamos que en el análisis organizacional de la universidad cabe resaltar al menos cuatro componentes:

- el concepto mismo de organización-universidad,
- su objeto de trabajo (lo académico),
- los procesos que le son peculiares (insumos y productos cooperando activa y conscientemente para la creación de valor),
- el carácter público y su relación con los intereses que están en juego, la relación con su responsabilidad social y su papel en la transformación de la sociedad (carácter estratégico de su existencia, su funcionamiento y su proyecto), es decir el carácter teleológico de sus proyectos.

Es a partir de esta perspectiva analítica, ligada a la concepción de la gestión estratégica, que se pretende articular la visión de largo plazo, con la gestión de los planes de acción, en el corto plazo. Estos elementos han sido el referente

²¹ ETKIN, J., y SCHVARSTEIN, L., *Identidad de las organizaciones. Invariancia y cambio*. Ed. Paidós, Buenos Aires, 1995.

²² “STRATEGOR”, op.cit.

básico de los estudios y han sido el soporte de las propuestas del plan de acción para las diferentes universidades en esta coyuntura. La ejecución de tales planes requerirán paulatinamente mayores precisiones de orden conceptual y metodológico.

Consideraciones metodológicas

Para el desarrollo de los estudios, se partió de unos referentes conceptuales que guían los diferentes componentes metodológicos del mismo.

El diseño metodológico elaborado para este trabajo partió de una conceptualización de lo que implica la gestión académico administrativa y de la utilización de herramientas de investigación convencionales, para culminar en la formulación de los elementos necesarios para la elaboración de un plan de acción para las universidades, en una perspectiva de largo plazo.

La conceptualización acerca de la gestión académico-administrativa está ligada a los planteamientos de la gestión estratégica. Dentro de esta perspectiva, se busca la articulación entre la formulación de la plataforma estratégica (lo que vienen a ser los propósitos institucionales, y que en el caso de la universidad podría ser el proyecto educativo institucional –PEI–) con el despliegue de las políticas de dicha estrategia (que en el caso de la universidad debería reflejarse, inicialmente, en su plan de desarrollo), llegando al establecimiento de planes de acción específicos para cada una de las unidades de la universidad. Para el caso de cada universidad, el objetivo será la elaboración de un plan de acción envolvente, que articule lo administrativo, lo académico y lo financiero, según las condiciones particulares de cada una de ellas.

Los otros componentes del referente conceptual dentro del diseño metodológico, fueron presentados anteriormente. Hacen referencia a la diferenciación conceptual e instrumental de al menos dos categorías de análisis: la organización –universidad y lo público– privado. Estos componentes conceptuales son el referente, tanto conceptual como instrumental. Se verán reflejados en los productos obtenidos, así como en los procedimientos metodológicos que se aplicaron.

El diseño metodológico parte entonces del imperativo de articular el largo plazo con la acción cotidiana. Esta lógica deberá evidenciarse particularmente en la

aplicación de los planes de acción, como quiera que ellos constituyen el instrumento esencial de dicha articulación.

El otro componente esencial al desarrollo de la metodología, tanto en el desarrollo de estos trabajos como para la implantación de las recomendaciones, es la participación de los diferentes actores de la universidad. En este aspecto se debe ser enfático. Ninguna opción de mejoramiento y de solución de la problemática universitaria actual podrá asumirse sin el compromiso directo y no delegado de sus diferentes actores.

Si partimos de la noción de lo público, para comprender la dinámica de la universidad pública, debemos señalar que sus actores no son únicamente los llamados “tres estamentos: estudiantes, profesores y trabajadores”. Esta aproximación reduce la dimensión del problema, como ya se dijo, y deja por fuera a uno de los actores principales de la problemática: la sociedad.

El entorno inmediato de la universidad debe ser convocado en el proceso de recuperación de la universidad, mediante su plan de desarrollo y los diferentes planes de acción que se emprendan. Aquí se hace referencia expresa a diversos actores de la proximidad de la universidad, los sectores sociales directamente concernidos con las acciones de la universidad, los gobernantes departamentales y municipales, los sectores políticos y sus representantes, los gremios, los sectores económicos, etc.

En los estudios se muestra cómo la acción no muy transparente de algunos sectores políticos ha terminado haciéndole daño a la universidad. En consecuencia, es responsabilidad de los actores internos de la misma avanzar en la consecución de condiciones favorables para su desarrollo al margen de los intereses de individualidades y de grupos políticos, pero al mismo tiempo buscando el compromiso de los mismos, con el proyecto académico de la universidad, con su plan de desarrollo y con sus planes de acción.

La participación en el análisis de la problemática y en el diseño de soluciones y como elemento que permite la convocatoria al compromiso frente a la acción, debe ser uno de los componentes característicos de todo tipo de reflexión ligado a la solución de los problemas de la universidad. En ese sentido, por ejemplo, la elaboración del plan de desarrollo será una gran oportunidad para la conciliación de los diferentes intereses y para el compromiso ante un proyecto común.

En cuanto a las herramientas a utilizar, han sido ya señaladas anteriormente, se trata de formalizar el proyecto académico, formalizar el equivalente a una plataforma estratégica y formular los planes de acción correspondientes.

El trabajo colectivo debe propender por lograr cambios significativos en la forma de hacer las cosas en lo cotidiano y esto tiene que ver con un proceso de cambio institucional de cultura. Estos procesos son lentos, pero deben asumirse con firmeza y con perspectiva. Deben establecerse las metas de lo que se quiere en cuanto a este proceso de transformación cultural.

Dentro de esa perspectiva una de las herramientas centrales es la capacitación. La capacitación que debe incorporar a toda la institución y en todos los planos, pero que para iniciar, debe ocuparse de los métodos de trabajo, de los procesos administrativos, del trabajo en equipo y en general de los problemas de la ejecución cotidiana de las actividades de los funcionarios y los docentes.

La perspectiva es lograr un cambio significativo de la actitud y el compromiso de los diferentes actores de la universidad, con respecto a ella y a ellos mismos.

Desarrollo del proyecto

En términos generales los proyectos específicos en cada universidad se desarrollaron de forma similar. Es decir, una vez acordada la realización del proyecto, se puso en marcha la ejecución del diseño metodológico, a partir de la interacción entre el equipo de investigadores-consultores y el equipo interlocutor de la universidad respectiva.

Durante el desarrollo de las acciones del diseño metodológico del proyecto, se llevaron a cabo dos tipos de actividades de campo: la revisión de información documental y la realización de sesiones de trabajo con diversos actores de la universidad, con el objeto de recoger información pertinente y de construir e iniciar el desencadenamiento del plan de acción.

Desde el inicio de cada uno de los proyectos, se consignó de manera detallada la información básica necesaria de cada una de las dimensiones de análisis, con la cual se podía dar inicio al proyecto de consultoría y que debía ser allegada en su momento por la universidad correspondiente.

No obstante el importante trabajo de las directivas académicas de las universidades en la recopilación de los documentos solicitados, una revisión de los mismos permitió observar la inutilidad de gran parte de dicha información, en razón, por un lado, al bajo nivel de confiabilidad que presentan los sistemas de información académica, administrativa y económico-financiera en la universidad y, por otro, a que en algunas dependencias no se atendieron de manera adecuada los requerimientos de información hechos por los investigadores desde un inicio.

Paralelo a la revisión de información documental, se realizaron una serie de visitas a las instalaciones de las universidades para la recolección de información necesaria, sea ésta documental u oral, a partir de entrevistas y reuniones con los funcionarios de cada universidad.

La percepción que se tiene desde el cuerpo directivo y ejecutivo de la universidad fue un insumo importante para la realización del estudio, así como la información documental recopilada durante las visitas. El extenso trabajo de campo con miembros de los diferentes actores institucionales buscó ampliar la percepción y contrarrestar el sesgo de las visiones de unos y otros, incluido el equipo consultor.

Una actividad central del diseño metodológico fue la realización de un taller de capacitación a un grupo importante de funcionarios del cuerpo directivo en cada universidad, adscritos a los sistemas académico, administrativo y económico-financiero, quienes recibieron capacitación en el esquema y las técnicas de estandarización de procesos, en la perspectiva de que sean ellos quienes lideren, desde sus diversas dependencias, las acciones conducentes a mejorar el funcionamiento administrativo y de gestión de la universidad.

Este taller de capacitación constituye uno de los elementos de arranque para la ejecución de los planes de acción, como quiera que el desarrollo de las actividades a emprender supone la participación de los funcionarios de la universidad a lo largo de todo el proceso de reordenamiento institucional.

Resultados y productos

Los diferentes proyectos adelantados en las universidades involucradas dentro de este programa generaron productos específicos, los cuales se encuentran consignados en los informes finales de los mismos.

Los resultados del trabajo tienen que ver con haber logrado una reflexión colectiva de gran importancia frente a las problemáticas particulares de las universidades. Producto de esa reflexión colectiva son los diagnósticos específicos para cada universidad, pero muy particularmente los planes de acción sugeridos en cada caso, dentro de la lógica de que los diagnósticos pierden valor y vigencia si no logran el desencadenamiento de la acción por parte de los diferentes actores institucionales.

Los productos específicos para cada uno de los estudios en cada universidad están consignados en los informes de cada estudio. Estos tienen que ver no solamente con los diagnósticos específicos en cada universidad, sino también con los planes de acción señalados en cada caso y que en términos generales siguen siempre la siguiente lógica:

- diagnóstico particular por cada una de las dimensiones abordadas,
- identificación de la caracterización de la problemática particular por cada una de las dimensiones seleccionadas,
- formulación de la problemática general de la universidad,
- identificación y formulación de las áreas de direccionamiento estratégico de la Universidad,
- formulación, para cada una de las áreas de direccionamiento estratégico, de:
 - programas,
 - proyectos,
 - planes de acción.

La lógica de esta formulación tiene que ver con la necesidad de articular la reflexión estratégica con la acción cotidiana, como esta establecido en el diseño metodológico inicial.

Un resultado relevante de estos estudios ha sido la contribución a una caracterización más detallada de la problemática de la universidad pública. De hecho el estudio sobre las diferentes universidades pone de manifiesto un conjunto de problemas comunes que de una u otra forma pueden ser agrupados en las siguientes variables:

Variables internas:

- **Institucionalización:** Aquí se agrupan un gran número de actividades que se realizan espontánea o deliberadamente por los diferentes actores de la universidad, pero que en la práctica desconocen la institucionalidad (normas, procesos, requisitos, etc.),
- **Proyecto académico:** Ya se trate del Proyecto en sí mismo, o de la oferta académica, de la pertinencia de la planta docente, de la articulación del proyecto académico con las necesidades regionales, de la proyección de la planta docente, las universidades presentan bastantes problemas comunes.
- **Capacidad de gestión:** Las universidades públicas no son ajenas a los problemas de capacidad de gestión del sector público en general. Desde los problemas de la inadecuación de sus estructuras organizacionales, pasando por las rudimentarias prácticas administrativas, la ausencia de estandarización de sus procesos y las inadecuadas prácticas de administración y gestión, hasta llegar a los problemas ligados a la pertinencia de los perfiles de los funcionarios que desempeñan algunos cargos administrativos. Esto se manifiesta corrientemente en la ausencia de programas de gestión y por ende en la imposibilidad de evaluar la acción de los funcionarios.
- **Manejo económico y financiero:** Dentro de esta variable suelen ser incluidos indistintamente problemas de diferente naturaleza, por ejemplo, el origen de los recursos, con el manejo de los mismos; la cadencia y los flujos de los recursos, con la utilización de los mismos; el monto y el manejo de los recursos, con el registro de los mismos; la gestión financiera, con el registro contable. Así las cosas, esta variable debe ser cuidadosamente identificada antes de cualquier estigmatización de la problemática de la universidad y particularmente antes de una aproximación a “soluciones” milagrosas y a generalizaciones incorrectas.

Variables externas:

- **Relación con el entorno socio-político:** las universidades públicas y particularmente las universidades denominadas regionales, padecen un doble drama: aislamiento e injerencia. Han terminado aisladas de su entorno

natural e inmediato, sus regiones, su comunidad; pero al mismo tiempo padecen las presiones y la injerencia indebida de sectores políticos que la usufructúan sin aportarle dinámica ni perspectiva. No se evidencia una conciencia colectiva sobre lo público, ni sobre la responsabilidad social que nos concierne a todos.

- Relación con las entidades gubernamentales y estatales centrales: ha sido un proceso de mutuo alejamiento y de mutua desconfianza, cifrado en el voluntarismo y no en la ejecución de acuerdos construidos conjuntamente. En la medida que no hay acuerdos comunes, no hay posibilidad de evaluaciones de resultados ni de mejoramiento de los mismos. Se viene cayendo en la discusión sobre derechos y obligaciones de parte y parte, las universidades y los entes centrales, sin que ello consulte un proyecto nacional (Estatal) de educación superior.
- Recursos económicos: En la medida en que las universidades públicas dependen de los recursos nacionales para su existencia, la discusión sobre los mismos se ha visto enrarecida. Se discute sobre los montos o la oportunidad de los giros, se discute menos sobre la utilización de los mismos y aún menos sobre los resultados de largo plazo de la aplicación de estos recursos. La gestión financiera ha sido banalizada o por exigencias por fuera de su alcance o por subestimación. Se ha venido mezclando inadecuadamente la “Economía de la educación”, los aspectos macro-económicos (los recursos del Estado), con el manejo financiero de las instituciones, los aspectos micro-económicos (organizacionales) de las universidades.

Alcances y perspectivas

La realización de estos estudios y los desarrollos que se han venido logrando muestran tanto las limitaciones de los mismos como sus potencialidades. Como se ha señalado más arriba, estos estudios estuvieron circunscritos en un ámbito específico de la problemática de la universidad pública: de una parte la coyuntura en la cual están las universidades incluidas en los mismos, pero también el análisis específico de su acción en el corto plazo. Se incluyó una perspectiva de largo plazo para cada una de las universidades, como consecuencia obligada del referente conceptual del cual se partió.

No obstante, lo que se evidencia en una primera aproximación es que dadas las características de nuestra estructura de educación superior y particularmente de la universidad pública, se requiere una aproximación más amplia a dicha problemática. Es decir, no será posible una comprensión a cabalidad de la problemática de la universidad pública en su conjunto a partir únicamente de estudios sobre sus componentes. La comprensión de los componentes no podrá explicarnos el funcionamiento del sistema.

Frente a este tema la percepción es que se hace necesaria la continuación de este tipo de estudios a la vez que se promuevan estudios sobre elementos comunes a todo el sector. Por ejemplo: todas las universidades públicas enfrentan un problema crítico, transversal a todas ellas, y que no ha sido producto de su accionar individual particular, sino que obedece más a las condiciones en las cuales se ha desarrollado la educación superior en Colombia. El envejecimiento de la planta docente de las universidades en Colombia. Curiosamente este problema afecta también a la universidad privada, aun cuando en menor medida, dadas las posibilidades con que ella cuenta.

Nuestra población docente está en un periodo de recambio. Se impondrían planes de renovación generacional, no obstante no existe un referente local o nacional de cómo proceder frente a esta circunstancia. No existe un estudio serio que caracterice el perfil de dicho programa de cambio generacional que le permita al país direccionar sus recursos para optimizar el gasto público en esta materia. Localmente no se sabe en qué áreas ni en qué cantidades se requieren y se van a requerir profesores e investigadores.

Así como este aspecto, existen otros que han sido develados por los estudios que se han venido realizando. La profundización en esta búsqueda deberá dar como consecuencia la identificación de los esfuerzos que deberán ser acometidos en el futuro, frente al gran problema estructural de la universidad pública.

Conclusiones

El desarrollo de estos estudios nos muestra hasta el presente no solamente una serie de resultados sino también una serie de consecuencias y de conclusiones.

- Dentro de la problemática de la universidad pública, la dimensión de la gestión tradicionalmente ha sido subestimada²³. Este tipo de estudios ponen de manifiesto que esta dimensión incide radicalmente en el funcionamiento y en los resultados no solamente de las universidades individualmente, sino en el funcionamiento y en los resultados del aparato en su conjunto.
- La situación actual de la educación superior y de la universidad pública en particular no puede ser reducida linealmente a uno sólo de sus problemas, por ejemplo el problema de orden económico.
- En la misma lógica la problemática no puede ser reducida a la abstracción de las instituciones, es decir, a la “universidad”, o al “ministerio”, o al “ICFES”. Las instituciones están definidas a partir de sus actores y ellos son personas concretas que deben responder por sus roles y por sus actos. Ya sean funcionarios, administrativos o docentes, ya sean usuarios, estudiantes o familias, todos nos debemos a la sociedad y es a ella a quien debemos responder.
- Debe ser rescatada la noción de ciudadanía para ejercer los derechos y también los deberes frente a la educación en general, pero también frente a la educación superior y muy particularmente frente a la universidad pública.
- La viabilidad y sostenibilidad de la universidad pública será el resultado de una conjunción de factores, entre los cuales debe destacarse el respeto por la autonomía de la universidad. En este contexto esto quiere decir que la universidad debe ser protegida de injerencias indebidas como las provenientes del entorno político y económico, sin que ello conlleve renunciar a la exigencia hacia la universidad para que ella cumpla con el rol social que le ha sido asignado de formar ciudadanos que construyan país y sociedad.
- La conjunción de factores que se señala en el párrafo anterior evoca los actores internos de la universidad, los actores de su entorno, las relaciones que sostienen entre ellos y por supuesto la existencia de una política de Estado frente a la educación en general y frente a la universidad pública en particular.

²³ Ver HOGEBROOM, MIYAKE Y ROMERO, op. cit.

PROSPECTIVA

RETOS Y PERSPECTIVAS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR COLOMBIANA: PROPUESTAS PARA UNA NUEVA GESTIÓN

*María Patricia Asmar Amador
Directora General ICFES*

Introducción

Pasados cuatro años de intenso trabajo e importantes logros colectivos, resulta casi obligado proponer a la próxima administración y a la comunidad académica en general, algunas consideraciones que puedan servir como elementos para el diseño de un mapa de navegación de la educación superior colombiana en el próximo futuro. El propósito es que se continúen los desarrollos alcanzados y que, sin solución de continuidad, el país avance con decisión en el diseño e implementación de políticas públicas, directamente orientadas al mejoramiento de las condiciones estructurales, institucionales y académicas de la educación superior.

En este capítulo se hará referencia a algunos aspectos que resultan especialmente prioritarios, teniendo en cuenta la situación actual de la educación superior, los logros alcanzados y los importantes consensos del sector en los últimos años, debidos en buena parte a los múltiples y variados espacios para el diálogo que propició en su momento la Movilización Social por la Educación Superior.

Consolidar la política de calidad

Tal vez lo más importante de los avances registrados en materia de calidad ha sido la apropiación nacional de estas políticas por parte de las distintas comunidades académicas, pues han sido ellas las principales protagonistas de los cam-

bios. Las asociaciones profesionales, las sociedades académicas, los gremios profesionales, las instituciones de educación superior, han participado activamente en la definición de los nuevos instrumentos de aseguramiento de la calidad; concretamente, de los estándares mínimos de calidad para la creación y el funcionamiento de programas académicos y de los exámenes de calidad de la educación superior.

Elaborados los estándares y expedidos los decretos respectivos, corresponde ahora al Ministerio de Educación Nacional y al ICFES propiciar las condiciones necesarias para su adecuada implementación. Es importante, en primer lugar, adelantar un ambicioso plan de capacitación y de acompañamiento institucional en cada una de las regiones del país, para que los profesores y directivos de la educación superior comprendan los verdaderos alcances de las medidas, se apropien de ellas y encuentren en estos procesos oportunidades para el desarrollo y mejoramiento de los programas académicos y de las instituciones, en los que la autoevaluación constituye un componente esencial.

Para generar los cambios de cultura académica a los que apuntan los decretos de estándares y de créditos académicos, es conveniente que el ICFES acompañe a las instituciones de educación superior, especialmente a las que se encuentran ubicadas en regiones de menor desarrollo, a través de procesos descentralizados de seguimiento y capacitación. Ésta sería la mejor respuesta ante la principal amenaza que se cierne sobre la calidad: la posibilidad de hacer de estas medidas, requerimientos puramente formales que no afectan los modos de organización académica, curricular, ni de gestión; ni propician dinámicas de autoevaluación y mejoramiento continuo.

En el caso concreto de los créditos académicos, éstos se deben comprender en el marco de una política amplia de flexibilidad de la educación superior, de la que es apenas un instrumento, con otros que apuntan a nuevas formas de diseño, organización y distribución de los currículos; o a formas alternativas de organización académica, pedagógica o administrativa, caracterizadas por la flexibilidad, la pertinencia y el trabajo cooperativo. Los créditos son también un importante referente en la construcción de un Sistema de Educación Superior que posibilita el diálogo interinstitucional y la movilidad de los diferentes actores dentro y fuera del sistema.

Aunque construidas en consenso y con los aportes de las comunidades académicas y las instituciones de educación superior, es necesario que estas medidas

se constituyan en prácticas académicas generadoras de cambios culturales, que permeen y orienten el quehacer cotidiano de las instituciones en la búsqueda de mayores niveles de calidad y pertinencia; objetivo que se logra en buena medida a través de procesos de capacitación y socialización, así como de acciones de fomento orientadas a fortalecer procesos de autoevaluación de programas académicos y de modernización curricular.

Todo este esfuerzo de convocatoria nacional que se concretó en la elaboración de estándares por disciplinas y profesiones, fracasaría lamentablemente si el Ministerio de Educación Nacional y el ICFES, particularmente, no implementaran nuevas formas organizacionales para su verificación. Con este fin, el Instituto, por razones de afinidad y coherencia, ha diseñado, con base en el texto del Consejo Nacional de Acreditación, el documento “Criterios y procedimientos para la verificación de estándares de calidad”¹, el cual será socializado para su análisis y discusión en los próximos meses. No obstante, la definición de su implementación será responsabilidad de la próxima administración, a través de la puesta en marcha de esquemas organizativos que aseguren el éxito de la gestión y la adecuada interrelación académica con todas las instituciones del país.

En lo relacionado con los Exámenes de Calidad de la Educación Superior – ECES–, es importante que el ICFES logre concretar un ambicioso plan estratégico que apunte a la elaboración de al menos tres nuevos ECES al año, de manera que en el lapso de una década el país pueda contar con un sistema de exámenes que abarque la casi totalidad de las profesiones.

En este sentido, el trabajo con las distintas asociaciones académicas y profesionales en la elaboración de las pruebas resulta estratégico, pues constituye el mejor camino para lograr altos niveles de legitimidad académica y para promover cambios culturales de mayor compromiso y aceptación de procesos de heteroevaluación y de comparación interinstitucional.

Los Exámenes de Calidad de la Educación Superior tienen un marcado carácter de fomento, pues sus resultados, discriminados por personas y por institucio-

¹ Los recientes decretos que fijan estándares de calidad para Derecho, Arquitectura, Comunicación e Información, Administración, Contaduría Pública y Economía, establecen que la verificación de los mismos estará a cargo del ICFES.

nes, proporcionan una cualificada información de retorno, directamente encaminada a orientar a los centros educativos sobre aquellos aspectos académicos que deben mejorar. Asimismo, la información que las pruebas profesionales proporcionan al Sistema Nacional de Información de la Educación Superior, relativa a los niveles de capacitación de los estudiantes de último semestre, contribuye a proporcionar transparencia al sistema, en la medida en que introduce elementos de diferenciación de la calidad académica de los distintos programas, así como criterios para su comparabilidad.

Lograr una significativa ampliación de cobertura

De acuerdo con el Sistema Nacional de Información de Educación Superior –SNIES–, Colombia alcanza una cobertura del 14.41%², la cual es a todas luces deficiente, si se tiene en cuenta el número de egresados de la educación secundaria, las demandas de la sociedad contemporánea y los niveles internacionales –incluso de otros países de la región– de acceso a la educación superior.

Sin entrar a hacer una exposición de las estadísticas del sector, ampliamente consignadas en otros documentos³, es absolutamente prioritario que el nuevo gobierno defina metas y estrategias que permitan una ambiciosa ampliación de cobertura, con el propósito de que un número cada vez mayor de colombianos logre acceder a estudios de nivel terciario.

El país reclama el diseño de políticas orientadas al fortalecimiento de la educación superior pública que logren establecer un equilibrio entre el número de alumnos atendidos por la educación privada y por la educación pública, que en la actualidad se encuentra en una proporción de 70-30, respectivamente. Nos referimos a un sistema público de educación superior de alcances muy limita-

² La cobertura o tasa de escolaridad de la educación superior, es el resultado de dividir el total de alumnos matriculados en ella (932.375, en el 2001) por la población potencial en edad para el ingreso a este nivel de estudios (jóvenes entre los 17 y los 24 años de edad, 6.472.320 en el mismo año).

³ Cfr. 1. ASCUN. *Agenda de políticas y estrategias para la educación superior colombiana 2002-2006. De la exclusión a la equidad*. Bogotá, 2002. 2. CESU. *Financiación y cobertura de la educación superior en Colombia. Introducción y diagnóstico*. Bogotá, 2001. YARCE, J. *Informe nacional sobre educación superior*. ICFES, 2002.

dos que sólo logra atender 336.391⁴ estudiantes y a una enorme desproporción entre el número de instituciones públicas en funcionamiento y el número de estudiantes atendidos por ellas.

Urge la definición de una política que traslade la financiación de la Educación Superior al Estado, en un esquema que contemple el pago de los particulares en la medida de su capacidad económica. Se trata de introducir una nueva lógica; de diseñar y poner en marcha cambios estructurales en el sistema; de responsabilizar de la educación superior al sector estatal, a través de reformas de fondo que concreten mecanismos para hacer viable una ambiciosa ampliación de cobertura, en el marco de una política de equidad social y de subsidio a los sectores más desfavorecidos. Como es apenas lógico, estas reformas de fondo sólo son posibles con el compromiso y liderazgo de las más altas instancias, y en la medida en que constituyan políticas y programas de gobierno.

Vale decir que una tarea pendiente de grandes proporciones consistiría en la reestructuración de la oferta pública de instituciones y programas. De acuerdo con los datos del ICFES, de 312 instituciones de educación superior (incluidas seccionales), 101 son de carácter oficial: 45 universidades, 23 instituciones universitarias, 22 instituciones tecnológicas y 11 instituciones técnicas profesionales. Cabe preguntarse si por su número, ubicación geográfica y características de la oferta educativa, el perfil de estas instituciones es el que requiere el país. Alcanzar claridad sobre las deficiencias de estas instituciones y del sistema como un todo, permitirá elaborar una propuesta de rediseño estructural de la educación superior pública en el país, en la que se contemplen estrategias de cooperación interinstitucional, fusiones regionales, replanteamientos de la oferta educativa, implantación de nuevas modalidades de formación, diseño de mecanismos para la ampliación de cobertura institucional, extensión de horarios y jornadas, entre otros.

Sin lugar a dudas, todo este esfuerzo debe ir acompañado del mejoramiento de la gestión de las instituciones y de nuevas formas de asignación de recursos que reconozcan la eficiencia, con base en indicadores de gestión.

⁴ Datos del año 2000; la proyección para el 2002 sería de 378.899 estudiantes. (Tomado de las Estadísticas del ICFES, año 2000).

Avanzar en la conceptualización de la inspección y vigilancia

Durante la actual administración, el ICFES realizó un notable esfuerzo para lograr un mayor acercamiento a las instituciones, a través del ejercicio de funciones concretas de inspección y vigilancia. Para esto, se visitaron 269 instituciones⁵, ubicadas a lo largo y ancho de la geografía nacional.

El balance de esta gestión ha sido muy positivo: por primera vez el instituto cuenta con información actualizada sobre la totalidad de los centros de educación superior del país, lo que le ha permitido diseñar planes de seguimiento institucional, proponer acciones para su mejoramiento integral y cruzar información relativa a programas académicos, condiciones institucionales e investigaciones administrativas, en el marco de una política de acercamiento integral a programas e instituciones.

No obstante los aprendizajes derivados de este proceso, el ICFES ha decidido iniciar un proyecto orientado a la reconceptualización de la inspección y vigilancia, que parta de un acercamiento teórico a los principios constitucionales de autonomía universitaria, inspección y vigilancia, y educación como servicio público de carácter cultural; que defina metodologías y criterios para la verificación de condiciones institucionales; y que señale ciclos de evaluación y criterios para el uso de los resultados.

El propósito es formular una política de inspección y vigilancia que surja de una fundamentación conceptual clara, que se concrete en criterios e instrumentos de evaluación conocidos por todos, ampliamente socializados, y que se constituya en un cuerpo teórico y metodológico destinado a orientar sobre las condiciones institucionales que deben reunir los distintos centros educativos del país.

En la construcción de este sistema de inspección y vigilancia es definitiva la participación de los diferentes sectores académicos, en aras al logro de una mayor apropiación y compromiso con los procesos de mejoramiento institucional. Es un planteamiento de carácter proactivo, útil para las instituciones en cuanto propone criterios de evaluación global, y es respetuoso de tiempos y criterios de

⁵ En este período no se visitaron las seccionales, sólo las sedes principales.

evaluación, lo cual garantizará la legitimidad de la política e instrumentos que se desarrollen y su aceptación por parte de las distintas comunidades académicas.

Es importante señalar que el país avanza hacia la construcción de un sistema de calidad que se orienta a garantizar niveles mínimos de programas y de instituciones a través de procesos de inspección y vigilancia cada vez más fundados en criterios de evaluación académica, así como a garantizar la excelencia a través de procesos de acreditación. Las condiciones mínimas permitirían a las instituciones y programas avanzar hacia la consecución de altos estándares de calidad. “El logro de la calidad –señala un reciente documento del ICFES– se entiende como un *continuum* que se inicia con el cumplimiento de los estándares de calidad y que se puede prolongar hasta el logro de los máximos niveles de excelencia académica, certificados a través de la acreditación voluntaria. Los estándares de calidad son, pues, un punto de partida que asegura que la oferta educativa cumpla con condiciones básicas de calidad y un mecanismo para proteger los derechos de los usuarios del sistema”⁶.

Aunque no necesariamente se llegue a la formulación de estándares mínimos de calidad institucional, se requiere la formulación de lineamientos e indicadores que deban cumplir los distintos centros educativos del país, a fin de asegurar su viabilidad financiera, académica, de infraestructura y de gestión. Es deber del ICFES garantizar al país estas condiciones, en el marco de las funciones constitucionales de inspección y vigilancia.

Fortalecimiento institucional de la educación superior privada

Para los próximos años, un campo importante de trabajo es el relativo al fortalecimiento de las instituciones de educación superior de origen privado en aspectos relacionados con sus finanzas, gobierno y profesorado.

Esta meta se deriva del diagnóstico de la situación actual de buena parte de los centros educativos superiores, caracterizados por sistemas de gobierno que no presentan coherencia con la misión institucional, ni con los fines y prácticas de

⁶ ICFES. *Estándares mínimos de calidad para creación y funcionamiento de programas universitarios de pregrado. Referentes básicos para su formulación*. Bogotá, 2001, pp. 73 - 74.

la educación superior; por la informalidad en el manejo de los recursos financieros y por las precarias condiciones académicas y laborales de su profesorado. Es claro que este diagnóstico no es generalizable a todas las instituciones del país y que muchas de ellas constituyen paradigmas de buenas prácticas académicas y de gestión.

Con el propósito de lograr instituciones viables, es necesario que el Estado garantice que las formas de gobierno de las instituciones sean adecuadas a su misión de generadoras y transmisoras de conocimiento, de formadoras de ciudadanos y promotoras del desarrollo social. En el marco de la Ley 30 de 1992 (art. 100), con excepción de una breve enunciación de los requerimientos para solicitar personería jurídica, no se hace mención alguna a las condiciones mínimas que deben reunir los gobiernos de las instituciones de origen privado. Tampoco ha existido mayor desarrollo teórico ni normativo en el país a este respecto.

“La gobernabilidad de una institución o de un sistema, señala un documento del ICFES, hace referencia al conjunto de disposiciones formales e informales que permitan la toma de decisiones o el establecimiento de líneas de acción. Se trata, por lo tanto, de la manera como una institución de educación superior, o el conglomerado de ellas, se organiza para llevar a la práctica su misión propia. (...) Un grado adecuado de gobernabilidad incide en la calidad con la que la institución o el sistema cumple con sus funciones, en la medida en que de alguna manera ella fija los parámetros de la dirección y administración e involucra a todos los agentes que integra”⁷.

El nuevo acercamiento institucional implica procesos de autoevaluación referidos a las formas de gobierno universitario, que deben ser coherentes con su misión académica; respetuosos de la autonomía y soberanía del conocimiento, y de los equipos de trabajos que se constituyen alrededor de sus diferentes objetos; promotores de dinámicas de autorregulación basadas en las lógicas del trabajo disciplinario y profesional; y en la primacía del argumento racional y la crítica académica.

Esta forma de gobierno contrasta con sistemas predominantemente burocráticos, en los que prevalece el trabajo administrativo sobre el académico; los intereses

⁷ ICFES. *Bases para una política de Estado en materia de educación superior*. Bogotá, 2001, p. 70.

particulares (de familia, de grupo económico o político) sobre el *ethos* universitario; sobre las funciones misionales de la docencia, la investigación, la generación y transmisión del conocimiento que, en instituciones de menor desarrollo académico, pasan a ser cuestiones secundarias. Como señala un documento del ICFES próximo a publicarse “el menor desarrollo académico está asociado con la ausencia de regulación interna de la actividad académica, con la subordinación de los criterios académicos a los administrativos y financieros, con la falta de condiciones de trabajo y de apoyo a la vida y producción intelectual, y con el marginamiento de los docentes de las responsabilidades académicas de las Instituciones de Educación Superior”⁸.

Paralelamente al propósito de garantizar un buen gobierno de las instituciones, exige esquemas de rendición de cuentas más precisos y decididamente holísticos en lo financiero. La Ley 30 de 1992 establece que “las instituciones privadas de Educación Superior deben ser personas jurídicas de utilidad común, sin ánimo de lucro, organizadas como corporaciones, fundaciones o instituciones de economía solidaria”, cuyos resultados financieros deben reflejar claramente el objeto de su fundación.

De acuerdo con los resultados de las visitas de inspección y vigilancia institucional realizadas por el ICFES durante los dos últimos años, uno de los principales problemas relacionados con la escasa viabilidad y desarrollo de las instituciones de educación superior radica en la falta de claridad sobre la destinación de los recursos, los cuales no se aplican directamente a planes y acciones de mejoramiento institucional. En efecto, según los reportes de la Subdirección de Monitoreo y Vigilancia de la Educación Superior, es relevante el hecho de que muchas instituciones, aun con décadas de haber obtenido personería jurídica, presentan cuadros como los siguientes:

- No son propietarias de los inmuebles donde funcionan.
- Presentan contratos de comodatos y/o arrendamiento de bienes inmuebles con fundadores o con sus familias.
- La inversión en mejoras sobre los inmuebles no revierte patrimonialmente a la institución, sino que favorece a sus propietarios, es decir, a terceros.

⁸ FLÓREZ, Rafael. *Factores asociados a la calidad de la docencia universitaria*. Icfes, 2002, p. 94 (en proceso de publicación).

- Presentan diferencias entre sus balances y/o estados financieros y las declaraciones de renta.
- Los presupuestos no presentan la desagregación de la proyección y ejecución de los recursos destinados al desarrollo de las actividades propias de la educación superior, lo cual no permite conocer claramente los montos ejecutados en cada uno de los rubros.
- En general, se da mayor relevancia a los gastos operacionales o administrativos que a los gastos que soportan las actividades académicas.
- Muchas instituciones trabajan sin plan de inversión que oriente las prioridades institucionales, o en caso de que cuenten con este instrumento de planeación, destinan principalmente la inversión a planta física o a asuntos administrativos, en detrimento del desarrollo académico.
- No se observa diversificación de las fuentes de ingreso, concentradas, por lo general, en las matrículas.
- No hay cultura de rendición de cuentas al Estado⁹.

El diagnóstico de estas deficiencias reclama el diseño de instrumentos que permitan informar a las agencias del Estado, a la comunidad académica y a la sociedad en general, de la forma como las instituciones administran los recursos, y del buen uso que hacen del privilegio otorgado por la sociedad y por el Estado, de constituirse en entidades sin ánimo de lucro. En consonancia con este planteamiento, el ICFES trabaja en la elaboración de un estatuto financiero de las instituciones de educación superior, orientado a subsanar estas deficiencias, en el marco del respecto de los principios de autonomía universitaria e inspección y vigilancia. Esta propuesta debe ser ampliamente socializada y debidamente sometida a un debate de alcance nacional.

El fortalecimiento institucional de la educación superior demanda además el diseño de políticas que aseguren mejores condiciones laborales y académicas para el profesorado, considerado éste el eje o elemento central de la calidad. De acuerdo con los datos estadísticos del ICFES, el 70% del profesorado cuenta con vinculaciones temporales de hora cátedra, muy deficiente cualificación académica y escasa experiencia¹⁰.

⁹ CALA, Leonor. *Informe Subdirección Monitoreo y Vigilancia de la Educación Superior*. ICFES, 2002.

¹⁰ En el año 2000, de 86.166 profesores de la educación superior, el 54.10% cuenta solamente formación de pregrado, 1.8% con título de tecnólogo, 1.55% con título de técnico profesional, 26.5% acredita estudios de

Si se tiene en cuenta que los factores tradicionales con los que se mide la calidad del profesorado de la educación superior, son la preparación profesional (títulos), la experiencia académica (años dedicados a la docencia y la investigación) y el tipo de contratación laboral, podemos concluir que el profesorado de la educación superior colombiana presenta debilidades que le impiden asumir con la competencia deseable sus funciones académicas. Este es un punto de especial relevancia, para el que se deben formular políticas¹¹ y definir acciones concretas orientadas a garantizar adecuadas condiciones laborales y académicas del profesorado.

En este sentido, es conveniente recomendar al próximo gobierno que continúe con los programas nacionales de formación en los campos pedagógico y disciplinario, ampliamente explicados en un capítulo anterior de este documento.

Saneamiento y viabilidad de la universidad pública

Después de analizar el caso de cinco universidades públicas que en el año 2000 aceptaron hacer parte del programa de saneamiento y viabilidad propuesto por el Gobierno Nacional, y de avanzar con cinco nuevas instituciones que se encuentran en proceso de acompañamiento institucional, el ICFES cuenta hoy con mayores elementos de diagnóstico y con mejores argumentos para la definición de una política nacional orientada a su fomento integral.

Aunque los resultados de los estudios posibilitan múltiples lecturas, el Instituto parece haber llegado a la conclusión de que la crisis de la universidad pública obedece principalmente al desdibujamiento de su misión académica. Esta es, sin lugar a dudas, el eje tensor de su multiforme actividad y de sus plurales dimensiones; las cuales, no obstante su diversidad, se sintetizan en un sólo concepto (academia)¹².

especialización, 13.8% título de maestría y sólo el 2.2% título de doctor. En el sector privado, un 76% del profesorado se vincula laboralmente a través de contratos de hora cátedra, y un 55% cuenta con una experiencia docente entre los cero y los cinco años.

¹¹ Cfr. DÍAZ VILLA, Mario. *La formación de profesores en la educación superior colombiana: problemas, conceptos, políticas y estrategias*. ICFES, 2000.

¹² Cfr. ROMERO, Ricardo. *Informe universidad pública*. ICFES, 2002.

El gobierno universitario, la gestión y las finanzas deben ser coherentes y estar al servicio de sus funciones académicas misionales. La experiencia enseña que las universidades públicas que han tenido un fuerte liderazgo académico y que han logrado subordinar a su servicio formas eficientes y legítimas de gobierno y de gestión, gozan de desarrollos importantes, y han logrado avanzar significativamente en la prestación de un mejor servicio al país y a sus regiones. La hipótesis contraria se corrobora en el ejercicio de constatación real con universidades que han debilitado su proyecto educativo, y han desviado, en consecuencia, sus propósitos hacia intereses distintos a los académicos; hacia formas variadas de burocracia, clientelismo o, en el peor de los casos, de usufructo ilícito.

La academia, como proyecto misional, es el núcleo estructurador de la vida universitaria. Es el proyecto académico el que concede legitimidad al gobierno universitario, el que convoca al trabajo, el que aglutina alrededor de propósitos comunes, el que invita a la creatividad y al esfuerzo en la construcción de una misión y visión compartidas.

Si la universidad es una institución de carácter académico, sus formas de gobierno deben ser coherentes con esta condición. A las más altas investiduras deben llegar quienes puedan ser reconocidos por la comunidad como autoridades académicas, o al menos con las suficientes credenciales para ejercer un liderazgo académico entre estudiantes, profesores y demás miembros de la corporación. Entender la elección de autoridades como un proceso reducido a la confrontación de fuerzas electorales, a la designación por voto mayoritario, desconociendo la “autoridad del saber”, es una lamentable equivocación en este contexto.

Cualquier proyecto de fortalecimiento de la universidad pública ha de propender, en primer lugar, por llegar a acuerdos básicos sobre las características peculiares de su gobierno, y por el respeto irrestricto a las calidades y logros intelectuales de quienes pueden estar llamados a ocupar cargos de gobierno. En este sentido, es importante acordar los niveles de participación democrática, definiendo instancias y formas que aseguren que la elección final se realice de acuerdo con criterios prevalentemente académicos, por encima de confrontaciones e intereses políticos de orden particular. Lo anterior en cuanto la universidad pública es patrimonio de la sociedad, a la que debe servir, y no propiedad de los diferentes grupos o estamentos que la conforman.

Las finanzas y la gestión constituyen también factores subordinados a la misión académica de la universidad. La competencia e idoneidad en su ejercicio dependen no sólo de su suficiencia técnica, sino también de que quienes ejerzan estas funciones comprendan que son dependencias de apoyo a las funciones misionales de la universidad.

Desde el punto de vista técnico, es importante que el país avance hacia la implementación de sistemas de información como instrumentos que posibiliten la transparencia en la gestión de las instituciones¹³. Muchas de ellas carecen de herramientas de software que permitan dar cuenta en tiempo real del estado del registro académico, la situación de las finanzas, los avances de la contratación, etc.

El Sistema Universitario Estatal, en trabajo realizado con el apoyo del ICFES, ha llegado a consensos importantes en la definición de indicadores de gestión, con el propósito de que constituyan un criterio para la asignación de recursos adicionales como premio a la eficiencia. El nuevo gobierno deberá apuntar a continuar en la definición de los indicadores y a promover su implementación, a través de procesos de fomento, de capacitación, del diseño de estrategias de acompañamiento y cooperación interinstitucional.

Implementar el nuevo Sistema Nacional de Información de la Educación Superior –SNIES–

Para introducir transparencia a la oferta educativa, es prioritario que el país cuente con un sistema de información que permita dar cuenta de la calidad diferenciada de programas e instituciones, a partir de indicadores académica y técnicamente construidos y ampliamente concertados.

Como señala un documento del ICFES, “no hay sistema de inspección, vigilancia y control de la educación superior, sin información. Sobre pocos aspectos relacionados con la inspección, vigilancia y control de la educación superior ha habido tanto consenso en el país como con la urgencia de disponer de un Sistema Nacional de Información de la Educación Superior. A éste lo podemos considerar como el instrumento complementario y esencial de toda la acción del

¹³ El presupuesto para las universidades públicas en el 2002 es de \$1 billón 250.000.

Estado en materia de educación superior. Es una herramienta de gestión que facilita la planeación, la toma de decisiones, el seguimiento y el control en el interior de las instituciones y en el sistema como un todo. Es, a su vez, la mejor manera de hacer monitoreo del sistema y de intervenir en el mercado para hacerlo más transparente”¹⁴.

Durante los años 2001 y 2002, el ICFES avanzó en la conceptualización del nuevo SNIES, en la organización de los 10.000 programas del sistema a partir de su clasificación en 69 variables y en la definición de indicadores de complejidad institucional. Los resultados de este trabajo de considerables proporciones serán presentados próximamente a la comunidad académica nacional.

No obstante, el gran reto que se nos presenta consiste en el desarrollo teórico de los indicadores de calidad y de demanda y en la validación de los indicadores de complejidad. La meta que nos hemos propuesto es que la definición de estos instrumentos sea el resultado de un proceso nacional de diálogo y debate académico, en el que participen activamente todos los actores del sector: los distintos tipos de instituciones, las asociaciones que las agremian, los estamentos de planeación y dirección de los centros educativos, profesores universitarios, estudiantes, asociaciones de facultades y lógicamente las entidades del Estado relacionadas con el proyecto.

Esta amplia participación nacional es condición indispensable para construir un sistema debidamente validado en lo académico y con altos índices de consenso y legitimidad.

Un punto de especial interés se refiere a la promoción en el país de la cultura de la información y su importancia central, no sólo en procesos macro de dirección del sistema, sino en procesos de gerencia institucional orientados hacia esquemas de dirección y gestión, basados en información relevante, objetiva y oportuna, relacionados con los distintos aspectos de la entidad: matrículas, finanzas, profesorado, infraestructura, etc.

Lo ideal es que estos sistemas de información institucionales cuenten también con variables e indicadores que permitan un monitoreo suficientemente “ilus-

¹⁴ ICFES. *Bases para una política de Estado en materia de educación superior*. Bogotá, 2000, p. 148.

trado” y preciso sobre el estado y la marcha de la institución, y que se expresen, es lo deseable, en un lenguaje que pueda ser compatible con el del nuevo Sistema Nacional de Información. Una gerencia basada en información permitiría la toma de decisiones y la aplicación oportuna de correctivos.

En mercados imperfectos como el de la educación superior, la información resulta un elemento clave para introducir transparencia al sistema, en cuanto proporciona señales claras de diferenciación de la calidad y contribuye a generar una nueva cultura de la transparencia, de la comparación interinstitucional y de una sana emulación académica.

Equidad regional y racionalización de la inversión pública en educación superior

Los siguientes datos son elocuentes en cuanto a la concentración geográfica no sólo de la cantidad, sino de la calidad de la educación superior colombiana:

- Ubicación de las instituciones: El 65% de las instituciones de educación superior se localizan en Bogotá (106), Antioquia (45), Valle (36) y Santander (17). De éstas 52, son de origen oficial, lo que corresponde al 51.48% del total de las instituciones de carácter público del país, distribuidas así: Bogotá 19 instituciones, Antioquia 16, Valle 14 y Santander 3. Si a éstas se suman las instituciones oficiales del departamento de Cundinamarca (7), se concluye que sólo cuatro departamentos concentran el 61.38% de la oferta institucional de carácter público.
- Ubicación de los programas de Maestría y Doctorado: Bogotá, Medellín y Cali concentran el 87% de la oferta de programas de Maestría y el 93.6% de programas doctorales¹⁵.
- Ubicación de los grupos y centros de investigación: Igual tendencia se constata a este respecto: sin discriminar las categorías de los grupos de investigación, Bogotá cuenta con 323, Medellín con 184, Cali con 91, y Buca-

¹⁵ Es importante destacar que el país cuenta sólo con 43 programas de doctorado, lo cual es un indicador importante de la precariedad de desarrollo académico del Sistema de Educación Superior colombiano.

ramanga con 61. Las cuatro ciudades reúnen el 76.45% de los grupos de investigación clasificados por Colciencias.

- Ubicación de las revistas indexadas: De acuerdo con los resultados del proceso de indexación de revistas de ciencia y tecnología, Bogotá cuenta con el 54% de las revistas indexadas, Medellín con el 20%, Bucaramanga con el 6% y Cali con el 4%, para un total del 84%. El 16% restante corresponde a revistas de las demás regiones del país.
- Ubicación de los programas con acreditación voluntaria: Medellín es la ciudad con mayor número de programas acreditados (42 programas, 34.16%); le sigue Bogotá con 27 programas (21.95%); Bucaramanga con 15 (12.19%) y Cali con 11 (8.94%). En lo relacionado con este punto, las cuatro ciudades mencionadas concentran el 77.24% de los programas con acreditación de excelencia.

Ante este panorama, es necesario que el próximo gobierno defina acciones orientadas a lograr una mayor equidad, no sólo de la distribución geográfica de la oferta educativa de programas e instituciones, sino de la calidad de las mismas, a través del diseño de escenarios de desarrollo regional que permitan superar los profundos desequilibrios que se constatan en la actualidad.

De otra parte, desde el punto de vista estructural, difícilmente se podría avanzar hacia mayores niveles de cobertura en las regiones, si no se solucionan problemas como los siguientes: instituciones con idéntico perfil en un mismo espacio geográfico, debilidad integral de las mismas (10 instituciones oficiales cuentan con menos de 300 estudiantes cada una), redundancia en la oferta (instituciones ubicadas en el mismo lugar que ofrecen idénticos programas), falta de criterios de racionalidad en el gasto (dotación, infraestructura, laboratorios) en instituciones ubicadas en el mismo espacio y con los mismos o parecidos programas.

Los datos citados también hacen referencia a la ausencia de instituciones y de oferta académica en amplios sectores de la geografía nacional, a los que llegan mayoritariamente programas en extensión de instituciones de origen privado, por lo general, con muy bajos niveles de calidad. Vale la pena evaluar la presencia estatal en departamentos como Magdalena y Guajira, en donde, por ejemplo, en el caso de la educación tecnológica, el número de estudiantes con acceso

a la educación superior pública se limita a 957 sumados los dos departamentos; o de San Andrés, con 527 estudiantes de educación tecnológica; o en departamentos como Chocó que sólo cuenta con una Universidad pública y no tiene oferta de educación tecnológica; o el caso de los departamentos de Arauca, Vichada, Guainía, Guaviare, Vaupés, Casanare y Amazonas, sin ninguna presencia estatal en educación superior.

Un ejercicio que se podría considerar como definitivo para la educación superior en el próximo cuatrenio, consistiría en la evaluación de la distribución geográfica de la educación superior pública, del número de instituciones en relación con su ubicación, oferta académica, número de estudiantes y profesores, y el monto de inversión del Estado en infraestructura, dotación, cuerpo administrativo y de gobierno, entre otros factores¹⁶.

Los resultados de este estudio muy seguramente conducirían a replantear la actual proliferación y concentración geográfica de la educación superior pública en Colombia y a definir políticas y estrategias orientadas a su fortalecimiento institucional, a la racionalización del gasto a través de estrategias de fusiones o proyectos de complementariedad y cooperación, a las demandas de una mayor cobertura regional y de mejores estrategias de gestión. En este contexto se sugieren procesos de transformación estructural orientados a garantizar la presencia estatal en regiones más abandonadas o de menor desarrollo, a través de instituciones de educación superior sólidas, de calidad y altamente pertinentes. Se trata de un tema complejo, que debe ser abordado con el máximo rigor, con actitud propositiva y como política de Estado.

En estos procesos de cambio estructural se requiere evaluar la responsabilidad de los entes nacionales y territoriales en la financiación de la educación superior. De acuerdo con el artículo 86 de la Ley 30, el esquema de financiación de la educación superior pública puede comprometer aportes de la Nación, de los departamentos y/o de los municipios¹⁷; los cuales han resultado debilitados por la crisis fiscal que afecta al país y de manera especial a los municipios y departamentos. Esta situación de iliquidez ha originado que incumplan los compro-

¹⁶ El presupuesto anual de 30 universidades públicas asciende en el año 2002 a 1.5 billones.

¹⁷ De las 101 instituciones de educación superior de carácter oficial, 65 son del orden nacional, 30 del orden departamental y 6 del orden municipal.

misos relativos a su *cuota-parte*, y ha generado en consecuencia déficits cuantiosos en las universidades estatales.

Una mirada de fondo a la educación superior pública, implica evaluar el esquema de financiación de la Ley 30 o, al menos, definir estrategias que garanticen los aportes territoriales a mediano y largo plazo de manera sostenible. Si la educación es un factor clave para el desarrollo social y cultural del país, los recursos destinados a ella deben ser respetados por encima de contingencias de diverso orden.

La inequidad de las regiones en lo relativo a la calidad de la educación superior es una problemática que reclama la mayor atención. Es prioritario que el Gobierno Nacional, a través del ICFES y de otras entidades del sector, defina políticas orientadas al fortalecimiento académico regional, centradas en la capacitación de profesores al más alto nivel, la generación de cambios en la cultura académica, el impulso de la formación investigativa y la descentralización de los esquemas y sistemas de fomento, en coherencia con los lineamientos nacionales.

Diversidad institucional y educación superior por ciclos

Ante las nuevas demandas de la sociedad del conocimiento y de la globalización, la educación superior colombiana debe continuar con procesos de modernización y ajuste para estar en capacidad de responder a los nuevos retos. Estos procesos de modernización reclaman:

- Un sistema educativo caracterizado por la diversidad institucional que fomente el desarrollo de instituciones dedicadas a la investigación, pero también de instituciones que apliquen su esfuerzo a la formación de profesionales, de tecnólogos o de trabajadores calificados para la empresa, la industria o la autogestión.
- El diseño de estrategias flexibles de formación que posibiliten la alternancia educación-trabajo, los ciclos propedéuticos y la continuación de los estudios a lo largo de la vida.
- La definición de estrategias que permitan la movilidad dentro del sistema, a partir del reconocimiento de créditos, estándares mínimos curriculares y “pasarelas” entre los diferentes niveles de formación.

- La construcción de currículos flexibles que permitan la diversificación en los procesos formativos y la adaptación a los ritmos personales de aprendizaje.

Aunque el sistema ya ha ido incorporando algunas de estas propuestas, es necesario que todos estos cambios se hagan con el acompañamiento y la tutoría cercana del ICFES y de otras entidades del sector, de manera que el paso hacia formas más flexibles y contemporáneas de organización institucional y académica se haga con la debida calidad y sea una consecuencia de cambios culturales de fondo, caracterizados por la asunción de nuevos paradigmas educativos. Para esto se requiere un gran esfuerzo nacional de regionalización de las acciones de fomento, orientadas a la capacitación de los profesores y directivos de la educación superior, el desarrollo de masa crítica, y a la conformación de equipos locales que apoyen los procesos de autoevaluación y modernización institucionales y académicos.

El gran esfuerzo debe hacerse en las regiones, con las regiones y para las regiones, con la participación activa de todos los actores de la educación superior. Sólo recorriendo este camino la educación superior dará el salto cualitativo y cuantitativo que el país reclama.