

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior: un análisis del caso colombiano desde la teoría de la regulación

Andrea Juliana Porras Ortega, María Camila Arias Arévalo

Trabajo de Grado para Optar el título de Economista

Director

Luis Alejandro Palacio García

Doctor en Economía

Codirector

Angélica Zambrano Mantilla

Maestría en Educación Universitaria

Universidad Industrial de Santander

Facultad de Ciencias Humanas

Escuela de Economía

Bucaramanga

2019

Tabla de contenido

Introducción	11
1. Capítulo I. Estructura de la investigación	16
1.1 Objetivos	16
1.1.1 Objetivo General	16
1.1.2 Objetivos Específicos.....	16
1.2 Marco Referencial.....	16
1.2.1 Marco teórico	16
1.2.2 Marco conceptual.....	22
1.3 Metodología	24
2. Capítulo II. Regulación en la Educación Superior: una revisión teórica.	25
3. Capítulo III. Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior	30
3.2 Sistema de Aseguramiento de la Educación Superior en Colombia (SACES).....	34
3.2.2 Marco Normativo.....	38
4. Capítulo IV. Análisis de tres entendidas colombianas vinculadas con el SACES desde la teoría de la regulación económica.....	41
4.1 Consejo Nacional de Acreditación (CNA)	42
4.1.1 Características indispensables de una agencia reguladora para el CNA.....	46
4.2 Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior (CONACES)	48
4.2.1 Características indispensables de una agencia reguladora para la CONACES.	55

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

4.3 Instituto Colombia para el fomento de la Educación (ICFES)	57
4.3.1 Características indispensables.....	61
5. Conclusiones y Recomendaciones	63
Referencias Bibliográficas	68
Apéndice	71

Lista de Figuras

Figura 1. Comparación Internacional de la tasa bruta de matrícula en 2000, 2010 y 2017. Adaptado de Organizaciones de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO)	31
Figura 2. Representación gráfica de la estructura del ICFES	60

Lista de Apéndices

Apéndice A. Entrevista a profesional del CNA71

Apéndice B. Entrevista a profesional de CONACES74

Apéndice C. Entrevista a profesional del ICFES.....77

Resumen en español

Título: Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior: un análisis del caso colombiano desde la teoría de la regulación*

Autor: Andrea Juliana Porras Ortega, María Camila Arias Arévalo**

Palabras clave: regulación económica, instituciones de educación superior, agencias reguladoras.

Descripción: La presente investigación giró en torno a un análisis teórico de la regulación económica en el sector de educación superior de Colombia. Por lo anterior, se tuvo como objetivo estudiar las entidades CNA, CONACES e ICFES, como las principales encargadas del Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior (SACES), con miras a evidenciar el cumplimiento de las funciones que se les otorgan a las agencias reguladoras desde las características propuestas en la teoría de regulación económica. Para el desarrollo de la investigación se realizó una revisión documental que comprendió todo el eje temático de la educación superior y la regulación económica. Además, se generó a partir de un muestreo a conveniencia, una entrevista de tipo cualitativa y semiestructurada a profesionales con conocimiento de las entidades por experiencia laboral obtenida en estas.

Desde el estudio realizado se pudo determinar no solo la influencia de las entidades en el SACES, sino también las imperfecciones estructurales de estas y las condiciones necesarias para que cumplan correctamente su función, además de señalar las problemáticas existentes a la hora de regular la educación superior. De ahí que, se pudo concluir de manera general que dichas entidades, se acercan mínimamente a lo que plantea la teoría en torno a las agencias reguladoras. No obstante, estas reflejan esfuerzos en el aseguramiento de la calidad de las Instituciones de Educación Superior (IES) por medio de procesos evaluativos como el Registro Calificado, la Acreditación de Alta Calidad y las Pruebas Saber Pro. Impulsando la calidad y fortaleciendo el sistema en el que se desenvuelven.

* Trabajo de grado

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Director: Luis Alejandro Palacios García, Economista.

Abstract

Title: Quality Assurance in Higher Education System: an analysis about Colombian case from regulation theory*

Key words: economic regulation, higher education, regulatory agencies.

Author: Andrea Juliana Porras Ortega, María Camila Arias Arévalo**

Description: This investigation is a theoretical review that analyze economic regulation on the superior educative sector in Colombia. For the above, the principal objective is to study the follow entities CAN, CONACES and ICFES, these ones are the main in charge of the Quality Assurance in Higher Education, with the purpose of showing the functions fulfillment that have regulatory agencies from the characteristics proposed in the theory of economic regulation. For the progress of this investigation a documental revision that include all thematic axis of the higher education and economic regulation was made. Also, was generated from a sampling at convenience, a qualitative and semi structured interview to professionals with knowledge of the entities by work experience obtained in these.

From the study carried out it was possible to determine not just the influence of entities in the Assurance of Quality in Higher Education System, but also its structural imperfections and the conditions needed for accomplish its function, further pointing out the existing problems when regulating higher education. Hence, it could be concluded in a general way that the entities mentioned aren't near to the concept about regulation on the theory. However, that entities show the effort around assurance of quality in higher education institutions with evaluation process like Qualified Register, High Quality Accreditation and Saber Pro Exams. Promoting the quality and strengthening the system where they unfold.

* Bachelor Thesis

** Facultad de Ciencias Humanas. Escuela de Economía. Director: Luis Alejandro Palacios García, Economista.

Introducción

La educación superior en Colombia ha sido la base para que el país cuente con un porcentaje de población productiva, capacitada y formada de manera integral, por lo que el profesionalismo y el desarrollo de competencias asociadas a la sociedad del conocimiento son las apuestas que tiene la educación superior para el desarrollo y crecimiento del país. Este proceso de formación ofrecido tanto por instituciones privadas como por instituciones públicas se regula por medio de entidades que velan por el cumplimiento de lo establecido en la Ley 115 de 1994 y la Ley 30 de 1992 de la legislación colombiana, es decir, que sea un proceso de formación permanente, personal, cultural y social que se fundamente en una concepción integral de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes. Además, de velar por la calidad del servicio educativo y garantizar la autonomía universitaria a través del ejercicio de inspección y vigilancia de este nivel de educación.

La educación superior no puede carecer de regulación económica pues es una actividad que cuenta con asimetrías de información, requisitos de estandarización, necesidades de inversión y propósitos redistributivos, que hacen que sea necesaria una intervención regulatoria por parte del Estado que garantice la calidad educativa (Ayala, 1998). Además, en el sector educativo, se puede comprender la regulación económica, como la capacidad para disponer, de manera eficiente y oportuna, “de los recursos humanos, materiales y de información, así como de la organización y la estructura necesaria para satisfacer los requerimientos de la sociedad en función de un proyecto educativo y social, utilizando procesos eficientes y éticamente coherentes” (Espinoza & Gonzales, 2016, pág. 97).

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Sin embargo, según la teoría de regulación económica, el Estado no puede ser un agente totalmente responsable de este tipo de servicios porque resulta poco eficiente en términos fiscales y estructurales. Lo anterior a causa de que el Estado no tiene acceso total a la información, generando desconfianza frente a las actuaciones de las instituciones que podrían mezclar intereses privados en las decisiones (Palacio & Zambrano, 2012).

En este sentido, surge la necesidad dentro del proceso regulatorio, de establecer agencias reguladoras independientes, autónomas y responsables, que les permitan tener las capacidades necesarias para llevar a cabo sus labores de manera eficiente. Asimismo, las agencias reguladoras son las encargadas de lograr un equilibrio entre los impactos deseados en el entorno, los requerimientos y los insumos necesarios para alcanzarlo.

En consecuencia, el deber del Estado es apoyar el funcionamiento de agencias reguladoras que le permiten a través de un conjunto de mecanismos garantizar la eficiencia de las instituciones de educación superior para un mejor funcionamiento, permitiendo que por medio de la regulación se atiendan los factores o fallas del mercado que afectan la calidad de estas. En particular, los agentes reguladores buscan influir en la forma en la que las instituciones se comportan para mejorar el bienestar de las mismas como el de la sociedad; además, de limitar las decisiones que estas pueden tomar por medio de instrumentos legales y bajo la amenaza de alguna sanción (Zipitria, 2016).

En Colombia, para ofrecer garantías en los temas de evaluación, certificación y acreditación de la calidad de educación superior, se cuenta con el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES), cuyos objetivos van encaminados a que las instituciones de educación superior rindan cuentas a la sociedad sobre la eficacia del servicio que están

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

ofreciendo; también de suministrar información confiable a los beneficiarios de la educación y que se haga posible la autoevaluación de instituciones y programas académicos. Este sistema, a su vez, está conformado por tres componentes interrelacionados: Información, evaluación y fomento.

Según el Ministerio de Educación de Colombia (MEN), la información es suministrada a través de cuatro sistemas de información que tienen como fin apoyar la oferta educativa, consolidar los procesos de evaluación, fortalecer los planes de mejoramiento, programas de fomento y la definición de políticas. La evaluación, por su parte, se realiza por medio de la asignación de pares académicos y organismos de apoyo, destacando dos etapas relevantes, primero el Registro Calificado y segundo la Acreditación de Alta Calidad. Finalmente, la etapa de fomento, se lleva a cabo de la mano con el Ministerio, ofreciendo asistencia técnica en procesos de evaluación, planes de mejoramiento de instituciones que no han obtenido el Registro Calificado y desarrollo de programas para mejorar condiciones de calidad, entre otros.

El SACES, a su vez, cuenta con diferentes entidades que intentan regular la educación superior del país, entre ellas se destacan: el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (COLCIENCIAS), Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), entre otros.

Sin embargo, en Colombia los índices acreditación de alta calidad y logros académicos, permiten evidenciar fallas en el sector educativo. Donde de un total de instituciones que ofrecen

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

programas de pregrado tan sólo el 10% están acreditadas según la base de datos del SNIES. De igual forma, la deficiencia en los logros académicos evaluados por medio de las pruebas Saber Pro (antes ECAES) es alarmante pues para el 2018 de un máximo de 300 puntos, existió una media global de 150 puntos, donde los resultados de los estudiantes se ubicaron por debajo con un promedio global de 147,3 puntos según los resultados publicados del ICFES.

Aunque el SACES en Colombia cuenta con procesos y entidades que pretenden asegurar la calidad, la evidencia de indicadores, como los anteriormente nombrados, demuestra que existe un problema. Es por ello, que se hace oportuno analizar dicho sistema desde la teoría de la regulación económica, para así, comprender de una mejor manera su gestión en torno a la calidad de las IES y sus programas.

En este marco de ideas, esta investigación realizó un análisis de las entidades reguladoras que hacen parte del Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES) para determinar si están cumpliendo las condiciones que dispone la teoría económica en torno al concepto de regulación, en pro de generar una gestión eficiente en las IES. Es decir, si dichas entidades cuentan con los principios de independencia, responsabilidad y autonomía que según la teoría contribuyen a que exista calidad en el servicio que se está regulando.

Para el desarrollo de esta investigación se abordarán cuatro capítulos, de los cuales el primero responde a la estructura investigativa, en este se incluyen elementos formales del proceso como los objetivos, el marco referencial y la metodología. Los tres capítulos siguientes, donde básicamente se incluye una recolección de información necesaria para alcanzar los objetivos planteados: primero, una revisión teórica en torno al funcionamiento de las Agencias Reguladoras; segundo, una revisión documental del funcionamiento del Sistema

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

de Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior a nivel general y para Colombia; y finalmente, un análisis de tres entendidas colombianas vinculadas con el SACES desde la teoría de la regulación económica.

Finalmente, se espera que las entidades que actualmente regulan las IES en Colombia, sean independientes del gobierno y, tengan un alto grado de autonomía y responsabilidad en sus decisiones, de manera que sus procesos estén más acorde a la teoría de la regulación. De manera que, este estudio no pretende proponer un cambio en la estructura normativa que tiene el SACES para alcanzar la calidad en los términos descritos (Registro Calificado y Acreditación de Alta Calidad), si no, evidenciar las falencias que están teniendo y que están afectando directamente el funcionamiento de las entidades reguladoras a fin de que puedan existir mejoras sustanciales en los procesos, sin excluir la existencia de algunos aciertos dentro del sistema.

1. Capítulo I. Estructura de la investigación

1.1 Objetivos

1.1.1 Objetivo General

Analizar bajo la teoría de regulación económica al CNA, CONACES e ICFES como instituciones que apoyan al Sistema de Aseguramiento de Calidad en Educación Superior.

1.1.2 Objetivos Específicos

- Hacer una revisión teórica que permita describir las características del actual Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior.
- Realizar un diagnóstico sobre el cumplimiento de criterios que conforme a la teoría deben tener las agencias reguladoras en la provisión de una educación superior de calidad para el caso colombiano.

1.2 Marco Referencial

1.2.1 Marco teórico

El papel del Estado durante años se ha visto envuelto en discusiones que giran en torno a su intervención en las economías. Dichas discusiones se pueden percibir en diferentes escuelas de pensamiento económico, tales como, el mercantilismo, la escuela clásica, neoclásica, entre otras. Las cuales permitirán entender que tan necesaria puede llegar a ser esa intervención, conocida más tarde como regulación económica. Siendo esta un instrumento de política pública para generar eficiencia en ciertos sectores de la economía de un país.

Según Romero (2015), cuando se desarrolló el mercantilismo, el papel del Estado fue intervencionista, pues éste debía cumplir con la labor de velar por un eficiente funcionamiento

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

de los diferentes sectores o variables que contribuirían al buen ejercicio de la estructura económica de los países. Años más tarde, en la escuela clásica liderada por Adam Smith se propagó la no intervención estatal, al observar que los mercados se autorregulaban a través de un orden natural (mano invisible) que se derivaba de la capacidad que tienen los individuos para alcanzar el máximo bienestar social mientras buscan su propio interés.

Posteriormente, la escuela neoclásica representada principalmente por Walras, Pareto y Marshall, no creían en la existencia de fallas del mercado, por lo que consideraban que éste se regulaba por la interacción de la oferta y la demanda, y por lo tanto era innecesaria la intervención del Estado en la economía. Así mismo, no creían en la existencia de información incompleta, razón por la cual concordaban en que los individuos actúan bajo instintos racionales que les permiten maximizar sus utilidades.

Está línea de pensamiento no intervencionista se mantuvo hasta el surgimiento de la Crisis del 1929¹, donde se evidencia que existen fallos del mercado relacionados con asimetrías de información, formas de organización del mercado como monopolios, bienes públicos y externalidades, que no podrían ser corregidos simplemente con un orden natural, si no que al contrario se hace necesaria la intervención a través de la regulación económica como un instrumento que opera bajo instituciones capaces de corregir los fallos encontrados.

La regulación que se empieza a instaurar se basa en una teoría normativa, de interés público o tradicional que intenta llevar a cabo una actividad reguladora asociada a la teoría del bienestar

¹ La crisis de 1929 marca un punto de inflexión. Contribuye fuertemente al establecimiento de un nuevo sistema económico. Sin duda, esta crisis habría acelerado la transición del predominio europeo al estadounidense. La primera consecuencia de la crisis fue la Segunda Guerra Mundial. Esta crisis fue un resultado principalmente de una mala regulación.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

social en el marco del Keynesianismo, donde el sector público tiene la capacidad de limitar las acciones de los agentes económicos, para que estos no actúen a favor de beneficios propios que impidan el bienestar social, si no, para que se establezca un Estado omnisciente, benevolente y benefactor. Considerando así la regulación como un conjunto de normas administradas por el Estado, cuyo propósito es lograr la eficiencia económica en los mercados, favoreciendo a consumidores y productores.

La regulación tradicional, sin embargo, prosperó hasta comienzos de la década del setenta² del siglo XX, tiempo en el que la teoría empezó a perder confianza debido a que su objetivo de interés general se sesgaba cada vez más hacia el interés privado, sustentado por varios autores a través de los conceptos de homo-economicus e individualismo metodológico, que son conductas propias del ser humano al intentar maximizar su riqueza. Además de esto se suman los desaciertos de los gobiernos al tratar de corregir las fallas del mercado con la actividad reguladora.

Siguiendo con lo establecido por Romero (2015), a partir de dicha década empieza a surgir el nuevo enfoque regulativo conocido como: regulación positiva, de elección pública o con base en la teoría del interés privado, que, además de corregir los fallos del mercado, incorporará las imperfecciones del Estado al ejercer la regulación económica, prevaleciendo el poder económico y el poder político (aspectos ignorados en la teoría tradicional), lo que quiere decir que el Estado no es de naturaleza benevolente ni benefactor.

² Después de la edad de oro del capitalismo (1945-1973) donde la economía mundial se encontraba en expansión (aumento significativo del PIB, buenos salarios, alto nivel de empleo, etcétera), en los años 70 hubo una deuda derivada principalmente de un aumento del costo de capital por unidad de producto y un aumento del precio del petróleo, que condujo a una crisis económica en los países de América Latina, África y el oriente de Europa.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Este nuevo enfoque de la regulación incluye en su estudio la regulación de monopolios, grupos de presión, captura del regulador y las inconsistencias de los individuos en la toma de decisiones. Buchanan³ brinda concepciones muy apropiadas para entender la teoría positiva; una de ellas hace referencia a la política y explica como los individuos se forman bajo intereses propios, por lo que el Estado tiene el desafío constitucional de construir y diseñar instituciones básicas o reglas que restrinjan el ejercicio de dichos intereses.

Para este tipo de regulación, la política constituye una estructura de intercambio compleja donde las personas van siempre en la búsqueda de asegurar conjuntamente aquellos objetivos individuales, que son imposibles de realizar con intercambios simples de mercado. En este sentido, se plantea la importancia de un diseño constitucional, a través de reglas, capaces de mantener a aquellos políticos que procuran los intereses públicos.

La regulación económica, a su vez, puede contener deficiencias que incrementan los costos sociales, causando ineficiencias en la asignación de los recursos. Por ejemplo, en la captura de los intereses particulares, en donde el gobierno como agente regulador puede tener preferencias que perjudican el proceso regulatorio; dado que sus decisiones no están basadas en la maximización del bienestar social, sino en la de un beneficio político a favor de intereses personales (Sifontes, 2003).

Este enfoque precisa de la existencia de un regulador que imposibilite que los agentes con poder de mercado perjudiquen el bienestar de la sociedad por medio de actividades que

³ James McGill Buchanan, fue un economista estadounidense. Es considerado el máximo representante de la teoría de la elección pública, ganando el premio Nobel de economía en 1986 por sus contribuciones en esta teoría. Ligó la economía con la política a través del Estado, entendido como la suma de voluntades individuales.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

conlleven a la adquisición de beneficios propios. Dicho regulador es denominado en la teoría como *agente regulador independiente*, quien surge como una necesidad para llevar a cabo eficientemente la actividad reguladora, brindándole buenos servicios a los consumidores, además de preservar y estabilizar las decisiones públicas. De ahí la importancia que existan las agencias reguladoras como entidades establecidas para que el Estado pueda atender las necesidades de la sociedad (Silva & Rangel, 2016).

Luego de que se establezca la agencia reguladora es fundamental que se establezcan características indispensables para su funcionamiento y para alcanzar los propósitos por los cuáles se creó. Dichas características son:

Independencia

La independencia en las agencias reguladoras surge como respuesta a uno de los principales problemas al momento de regular un sector, y es la captura ante los intereses particulares, donde las decisiones del sector público pueden favorecer a los grupos más influyentes en el proceso regulatorio y terminar maximizando cierto beneficio político a favor de intereses individuales. En este sentido, el regulador debe estar libre de cualquier presión política, especialmente de los ministerios; así mismo, deberán ser completamente independientes de las empresas reguladas, sean estas públicas o privadas (Palacio & Zambrano, 2012).

Según Das, Quintyn y Taylor (2002) para que los organismos regulatorios sean eficaces en la práctica deben tener también una *independencia reglamentaria* es decir que las agencias deben gozar de la autonomía suficiente para aplicar normas prudenciales, tanto del poder ejecutivo como del poder legislativo; si los reguladores pueden formular reglas estarán mejor habilitados para responder con prontitud a los cambios y necesidades del sector en el que se

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

encuentran, además, por estar cerca del proceso de creación de normas, tendrán más incentivos para implementarlas y cumplirlas.

De igual manera, es importante mencionar que la elección del personal dentro de una agencia independiente se hará por criterios personales y no políticos para así garantizar que los cargos no estarán sujetos a arbitrariedades que se relacionen con intereses privados.

Autonomía

Para que las agencias reguladoras independientes sean autónomas es fundamental que posean financiamiento propio, pues si sus gastos son financiados por alguna entidad estatal o sus ingresos son controlados por el gobierno éstos tendrán mayor poder para influir en las decisiones donde no esté de acuerdo con la agencia, llegando a entorpecer el trabajo del regulador y restándole objetividad a sus decisiones. Una solución para este tipo de problemas es el cobro de tasas que puede hacer la agencia reguladora sobre las empresas donde se esté prestando el servicio o sobre los usuarios beneficiados con la actividad reguladora por la protección de sus intereses (Palacio & Zambrano, 2012).

Estache y De Rus (2013) mencionan que otra dimensión relacionada a la autonomía de las agencias es poder escoger libremente a su personal teniendo en cuenta el tamaño de la empresa, el cual, a su vez, dependerá de las tareas que se encarguen al regulador para así emplear al personal necesario que va a llevar a cabo las tareas específicas. Otro aspecto importante es que las agencias puedan contratar asesores externos, cuando no se tenga el personal capacitado para determinadas labores, de manera que se lleve un manejo de presupuesto eficiente donde la subcontratación de actividades no esté limitada por impedimentos legales.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Finalmente, es importante que las agencias supervisen el cumplimiento de las obligaciones de las empresas reguladas por medio de la imposición efectiva de sanciones y multas, este instrumento se convertirá en la herramienta efectiva para que los reguladores puedan efectuar correctamente su labor. De manera ideal, las multas que el regulador imponga deben estar relacionadas a los daños causados por los usuarios, y los ingresos por dichas sanciones deberán transferirse a los entes perjudicados.

El anterior análisis permitió conocer los dos enfoques de regulación económica, uno desde la teoría tradicional y el otro desde la teoría del interés privado. Brindar un único concepto es casi imposible pues éste se encuentra en función de la óptica desde donde se quiera interpretar, sin embargo, es posible afirmar el objetivo propio de la regulación en cualquier contexto, que será garantizar el criterio de eficiencia económica, ofreciendo ampliación de cobertura y mejor servicio para el sector económico a regular.

En conclusión, la regulación económica intenta generar un bienestar social, corrigiendo fallas existentes en el sector que se esté regulando, y creando los incentivos necesarios para el funcionamiento eficiente del sistema. Entendiendo entonces la regulación económica como una de las responsabilidades propias del Estado que puede ser aplicable a diferentes sectores; convirtiéndose en este caso, en una herramienta de apoyo para evaluar y mejorar la calidad en la educación superior.

1.2.2 Marco conceptual

Calidad

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

La calidad es un término relativo además de subjetivo, teniendo en cuenta que se puede usar en diferentes circunstancias con interpretaciones distintas. Dicho término puede presentar diversas variantes para su definición (González & Espinoza, 2008). Para el desarrollo del presente trabajo se tiene en cuenta la calidad en dos partes, la primera está enfocada en la calidad para las IES por medio del cumplimiento de estándares mínimos donde se analizan mecanismos de aseguramiento de calidad como el Registro Calificado y la Acreditación de Alta Calidad. Y la segunda es la calidad como un equivalente de excelencia en donde se evalúa la calidad de los estudiantes por medio de los resultados de pruebas estándar Saber Pro.

Las condiciones de calidad pueden ser entendidas como indicadores de desempeño que deben ser alcanzados para legitimar un programa académico o institución, siendo entonces la base para garantizar a la sociedad que un determinado programa o institución tiene los requisitos y condiciones que las comunidades académicas, profesional y disciplinar han establecido como fundamentales para el desarrollo de los mismos.

Agencias reguladoras

Cuando se hable de agencias reguladoras es bajo el concepto de las agencias reguladoras independientes. Teniendo en cuenta, que el término *independiente* hace referencia a la libertad que debe presentar el agente regulador a la hora de tomar decisiones, de modo que estas sean apartadas tanto del poder político como de las instituciones de educación superior a regular. Las características esenciales que debe cumplir una agencia reguladora son: independencia, autonomía y responsabilidad. En este sentido, la independencia de las agencias respecto al gobierno surge como una condición necesaria para que la actividad reguladora sea eficaz y transfiera buenos resultados a los consumidores, de lo contrario, afirma Stern (1997) no podrían catalogarse como tal (Sifontes, 2003).

Instituciones de Educación Superior (IES)

Las instituciones de educación superior según lo establecido en el artículo 16 de la Ley 30 de 1992 son: Instituciones Técnicas Profesionales⁴, Instituciones Universitarias o Escuelas Tecnológicas⁵ y, Universidades⁶.

Para fines de este trabajo se tienen en cuenta aquellas instituciones que incluyan dentro de su esquema académico los programas de pregrado, de manera que estas IES puedan ser instrumento de evaluación para el Registro Calificado, la Acreditación de Alta Calidad y Pruebas Saber Pro.

1.3 Metodología

Teniendo en cuenta el concepto de calidad en educación superior como el cumplimiento de estándares mínimos y un equivalente de excelencia, se analizarán los diferentes procesos que conducen a la construcción metodológica de la investigación a través de un análisis cualitativo que se dará principalmente a través de una revisión literaria con diferentes fuentes de información como libros, estudios, artículos y documentos relacionados con la temática a trabajar.

⁴ Según el artículo 17 de la Ley 30, estas instituciones son aquellas que están “facultadas legalmente para ofrecer programas de formación en ocupaciones de carácter operativo e instrumental y de especialización en su respectivo campo de acción, sin perjuicio de los aspectos humanísticos propios de este nivel.” (p. 3)

⁵ Según el artículo 18 de la Ley 30, estas son aquellas que están “facultadas para adelantar programas de formación en ocupaciones, programas de formación académica en profesiones o disciplinas y programas de especialización.” (p.3)

⁶ Según el artículo 19 de la Ley 30, aquellas instituciones que son reconocidos como universidades, son las que acreditan su “desempeño con criterio de universalidad en las siguientes actividades: La investigación científica o tecnológica; la formación académica en formaciones o disciplinas y la producción, desarrollo y transmisión del conocimiento y de la cultura universal y nacional.” (p.3)

Tipo y fases de la investigación

La investigación se dirige hacia un enfoque cualitativo que genera interpretaciones por medio de dos fuentes de información. La primera y más importante, se llevó a cabo a través de una revisión de literatura que comprende todo el eje temático de la educación superior y la regulación económica. La segunda se generó por medio de un muestreo a conveniencia aplicando una entrevista de tipo cualitativa y semiestructurada, que se llevó a cabo con personas conocedores del sistema de educación superior en Colombia, su calidad y su esquema regulador. Así mismo, esta investigación es de tipo explicativo, respondiendo a las posibles fallas que se encuentran en el SACES, las entidades y sus procesos regulatorios. De igual forma, entender el porqué de éstas y cuáles son las condiciones en las cuales se desenvuelven.

Recolección y análisis de datos

Para el trabajo de investigación se obtuvo información por dos fuentes como se mencionó anteriormente. La primera, se utilizó para delimitar el entorno del sistema y las entidades que lo conforman, esto a través de documentos normativos (leyes, normas o reglamentos) y documentos académicos que analicen situaciones similares, teorías en torno a la regulación y la educación superior. La segunda, fue por medio de las entrevistas, con el fin de conocer información puntual del funcionamiento de las entidades que hacen parte del SACES.

2. Capítulo II. Regulación en la Educación Superior: una revisión teórica.

La educación superior se presenta como un factor clave para impulsar el desarrollo de un país. A través de él se han logrado crecimientos económicos, progresos en la competitividad, mano de obra calificada en el sector laboral, reducción de pobreza y desigualdad, etcétera. Jorge Familiar, vicepresidente del Banco Mundial para América Latina y el Caribe, considera que la

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

educación superior es fundamental para las economías, ya que, con la mejora en su calidad, una mayor información a los estudiantes respecto a programas, incentivos adecuados, financiamiento y nexos con el mercado laboral, se puede asegurar igualdad de oportunidades en los países.

Considerando además que la adquisición de conocimiento aumenta la productividad y el ingreso esperado de los individuos, la calidad en educación se convierte en el fundamento para obtener mayor prosperidad en la sociedad. Por ello, surge la necesidad de mejorar la normativa que regula a las instituciones de educación superior de manera que se mejore su rendición de cuentas en los servicios académicos.

Es así como varios organismos internacionales han puesto frente a las políticas que deben regir al sector educativo. La UNESCO, como una organización particularmente relacionada a la educación, ha expuesto en sus conferencias mundiales por la educación superior la importancia de progresar en el aseguramiento de su calidad. En este sentido, la entidad ha promovido la consolidación de los sistemas nacionales de acreditación a través de la revisión en los modelos de evaluación y acreditación de instituciones y programas; de manera que se establezcan políticas, sistemas de autoevaluación en las universidades y estructuras institucionales para asegurar la calidad en la educación.

Espinoza y Gonzales en un documento para el *Centro de investigación para la educación Superior* (CIES) de la universidad San Sebastián en Chile, presentan una serie de ámbitos y niveles teóricos para regular la educación superior. Se expone que en aquellos países donde el Estado tiene el principio de subsidiariedad, como Chile y Colombia, los procesos regulatorios en educación superior se dan a través de intervenciones del Estado y de otros agentes sociales

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

que permiten responder a las necesidades del sistema de educación superior, esto por medio de tres niveles de ejecución: discursivo, normativo y operativo.

Siguiendo con lo anterior, el primer nivel está relacionado con aquellas ideas, propósitos, políticas, y criterios que guían la regulación. El segundo, el nivel normativo, es aquel asociado con las normas, leyes y decretos que rigen el “marco regulatorio”. Y, por último, el nivel operativo es aquel que está dado por las acciones que generan la implementación de las normas o leyes anteriormente descritas. Además, estos tres niveles se pueden relacionar a seis ámbitos que el Estado puede regular en el sistema de educación superior, estos son: calidad, cantidad, institucionalidad, currículo, información y financiamiento.

Aunque la “calidad” en educación no cuente con un término definido, Espinoza y Gonzales (2016, pág. 122), exponen que la regulación en dicho ámbito tiene como propósito satisfacer las peticiones de la sociedad por medio de un servicio eficiente, que es capaz de hacer un buen uso de los recursos disponibles con el fin de controlar, garantizar y mejorar el sistema de educación superior. Para ello, consideran que el Estado debe apoyar el desarrollo de las instituciones, velar por el bien común y responder por el cumplimiento de las acciones encaminadas a dicha intención. Y las instituciones, por su parte, deben estar en un constante proceso de evaluación de sus actividades y requerimientos.

Según Fedesarrollo (1998), para regular las universidades se deben considerar como empresas, pues van a estar sujetas a enfrentar diversos mercados con objetivos e institucionalidades diferentes. Se deben tener en cuenta las señales del mercado para la formación de precios, la determinación de la calidad, el alcance de la acreditación y las normas de titulación para reconocer cuáles son los incentivos adecuados en este sistema. Este tipo de

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

regulación se desarrolla dependiendo de las políticas y del entorno institucional en el que se desenvuelva, por lo tanto, es fundamental que se tengan en cuenta perspectivas y realidades del entorno. Reconociendo que pueden existir fallas fundamentales tales como: asimetrías en información.

Así pues, las asimetrías de información se deben a que quien hace las veces de administrador en esta área, pues no sabe lo mismo que los regulados sobre sus actividades, no puede observarlos ni evaluarlas por completo, lo que puede generar que se desvíen los intereses. En este sentido, los contratos que se realicen en el sistema de educación superior deben ser basados en confianza y reputación, considerando que hay un principal que encarga cierta labor a un agente, pero este no puede observar completamente las características, comportamientos y resultados. Conduciendo a que se generen pérdidas de bienestar.

En este sentido, es recomendable que la regulación en la educación superior separe la reglamentación de la supervisión, para evitar que quien supervise sea al mismo tiempo quien reglamente, evitando así el riesgo de servir los intereses de los supervisados o “captura del regulador”. Igualmente, la intervención en la educación superior debe tener un balance entre los individuos con el gobierno, las instituciones y los diferentes agentes, pues el diseño regulatorio comprende una estructura de incentivos y controles que deben prevenir los fallos. Se recomienda que la regulación evite los siguientes errores: suponer o imponer un modelo único, suponer que lo más decisivo son las funciones, e ignorar la multiplicidad de funciones y concentrarse solo en los organismos reales.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Además, la teoría de regulación económica dentro del sistema de educación superior teniendo en cuenta la perspectiva de algunos autores como Zipitría (2016) se expone que existen dos tipos de regulaciones económicas; la primera hace referencia a las regulaciones de estructura, en las cuales se incluyen normas que perturban la estructura del mercado en relación a la libre entrada y salida de agentes, lo que se puede relacionar en esta investigación con el aval para la creación de IES y/o programas; y la segunda, son las regulaciones de conducta o comportamiento que alteran variables como la calidad en un determinado sector económico, las cuales se podrían ver reflejadas en el Registro Calificado y la Acreditación de Alta Calidad como procesos para regular la calidad de las IES.

De igual manera, Espinoza y Gonzales (2016) identifican y describen algunos componentes para la regulación, aplicados en la educación superior:

- Entorno del sistema: Contexto social, político, económico y cultural en el que se desenvuelve el sistema educativo, y dentro del cual fija algunos criterios que determinan su funcionamiento.
- Impactos: Cambios sociales por medio de la educación con resultados a mediano y largo plazo.
- Resultados: Rendición de cuentas en relación al cumplimiento de metas definidas.
- Insumos: Está compuesto por los recursos humanos, materiales (infraestructura, equipamiento y disponibilidad) e información (producción, sistematización, manejo y acceso a datos, redes, bibliotecas, conocimiento científico, etc.) que es necesaria para conseguir las metas definidas.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Estructura del sistema: Comprende todo lo relacionado a la institucionalidad y aquellos organismos que la conforman como las IES, entidades de fiscalización, evaluación, ministeriales, entre otros., que permiten el desarrollo de los procesos pre establecidos.
- Procesos: Conjunto de procedimientos con los que se esperan conseguir los resultados y en los cuales se incluyen procesos formativos, de evaluación, administrativos, levantamiento de datos, etc.)
- Retroalimentación: Refiere a la información que se obtiene a partir de los resultados. Incidiendo también en el mejoramiento de todos los procesos.

3. Capítulo III. Sistema de Aseguramiento de la Calidad en la Educación Superior

Un sistema educativo debe hacer frente a cumplimientos de estándares mínimos que permitan el mejoramiento de la calidad en las Instituciones de Educación Superior (IES), además, de tener un manejo eficiente de los recursos que dispone el Estado para satisfacer las necesidades de quienes acceden a la educación de manera que se pueda garantizar a futuro profesionales competentes que aporten al crecimiento económico del país. En este sentido, el concepto de aseguramiento en la educación superior se asume como la acción colaborativa y permanente entre el Estado y las IES.

Para el Banco Mundial (2017) un buen sistema de educación superior debe ofrecer: calidad, diversidad y equidad, para así, maximizar el potencial de los estudiantes dadas sus habilidades innatas, motivaciones, intereses y preparación académica al terminar su ciclo educativo de básica secundaria. Una oferta diversa permite a los estudiantes dar con la mejor opción, sin embargo, esto no asegura el acceso a los estudiantes a programas de calidad donde puedan

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

potenciar sus habilidades. En América Latina este aspecto ha venido mejorando desde los últimos quince años, donde la tasa bruta promedio de matrícula ha crecido del 21% en el año 2000 al 51% en el año 2017. Para este último año el sistema incluía aproximadamente veinte millones de estudiantes, diez mil instituciones y sesenta mil programas.

El crecimiento de América Latina en relación con las ratios de matrículas en las IES hacia el 2003 y 2010 fue acelerado, en comparación a las demás regiones América Latina fue la segunda que más creció en este periodo de tiempo, siendo la primera Europa Central y Oriental. Este crecimiento ha estado acompañado por una gran expansión en la oferta (ver *Figura 1*). Según el Banco Mundial (2017) desde el inicio de los 2000 se han creado alrededor de dos mil trescientas IES y más de treinta mil programas nuevos.

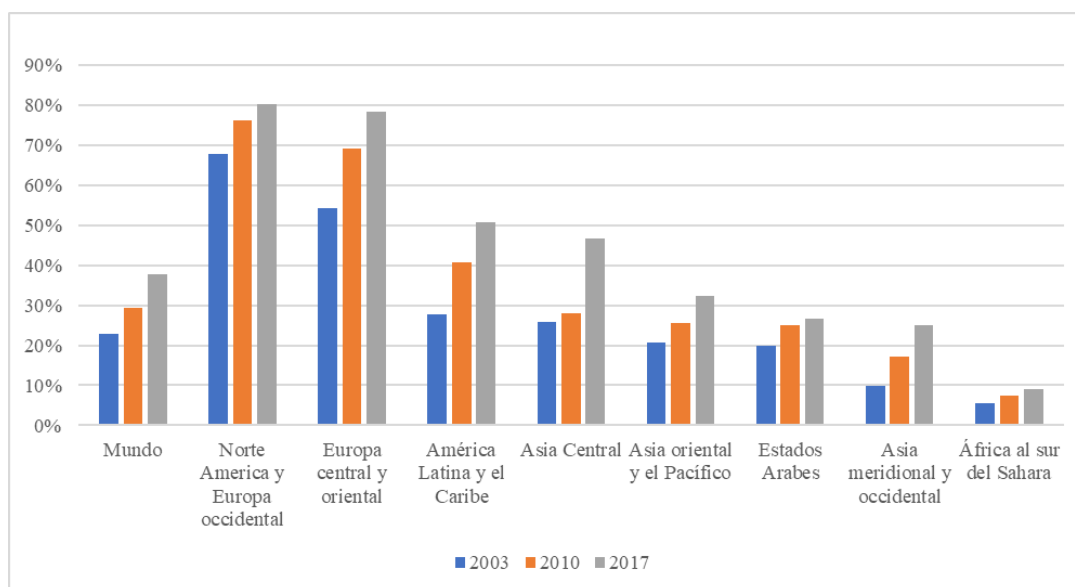


Figura 1. Comparación Internacional de la tasa bruta de matrícula en 2000, 2010 y 2017. Adaptado de Organizaciones de las Naciones Unidas para la Educación, Ciencia y la Cultura (UNESCO). Disponible en: <http://data.uis.unesco.org/?queryid=142>

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Así pues, siendo la calidad uno de los factores más relevantes en la educación, se hace necesario que los gobiernos cuenten con sistemas capaces de asegurar las condiciones requeridas para que la sociedad tenga instituciones y un servicio de educación superior con los más altos estándares de calidad. Sin embargo, como lo plantea el Ministerio de Educación Nacional, el cumplimiento de este factor es un desafío en el contexto de la sociedad del conocimiento; el significativo aumento de la cobertura, el acceso de nuevas poblaciones y la internacionalización marcan la pauta de mejorar constantemente dichos sistemas.

La implementación de sistemas de aseguramiento no es suficiente si no se acompaña de una cultura de la calidad dentro de las IES y de un compromiso por parte de los gobiernos por promoverla y desarrollarla. Es sumamente importante gestionar IES que mantengan buenas relaciones con la comunidad, incorporen valor agregado a la experiencia de sus estudiantes, dispongan de los espacios adecuados, tengan un currículo apropiado, cultiven las disciplinas que agreguen valor al conocimiento, posean mecanismos de autorregulación en el marco de una gestión de calidad, y respondan a las demandas sociales y productivas del entorno (Pérez, 2004).

Un sistema de aseguramiento se instala con tres propósitos: control de calidad, garantía de calidad, y mejoramiento permanente. Es así como diferentes países a nivel mundial han creado dichos sistemas de aseguramiento de la calidad. Por ejemplo, en Europa se han creado diferentes sistemas organizados y reconocidos por todo el continente para que las agencias regulatorias de los diferentes países cuenten con la credibilidad suficiente para acreditar o garantizar la calidad de un programa e institución. Entre todos estos sistemas se puede destacar el papel de la European Association for Quality Assurance in Higher Education (ENQA), la cual tiene como objetivo promover la cooperación europea en la garantía de la calidad de la

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

educación superior entre de las agencias de los países que la constituyen; y también El Consorcio Europeo de Acreditación (ECA), quien se crea con el fin último de alcanzar el reconocimiento mutuo de las decisiones de acreditación entre sus miembros (Michavila & Zamorano, 2006).

Además de la creación de estos sistemas, los países europeos cuentan con agencias reguladoras que empiezan a entender la acreditación como la declaración formal y pública de calidad de una institución o un programa bajo criterios consensuados, tratando de garantizar un control de calidad bajo procesos transparentes. La credibilidad de los resultados en Europa se relaciona con indicadores que evidencian independencia en la mayoría de las agencias, por medio de su organización y financiación. Las cuales, a su vez, asumen el aval de los procesos de acreditación.

Según Judith Scheele (2009), las agencias europeas de aseguramiento de la calidad en educación superior cuentan básicamente con los siguientes estándares: utilización de procedimientos y actividades de garantía externa de la calidad (procesos de evaluación) de una manera regular; ser reconocidas como responsables para la garantía externa de la calidad por parte de las autoridades públicas competentes en el espacio Europeo de Educación Superior; disponer de recursos (humanos y financieros) adecuados y proporcionales para llevar a cabo eficientemente su labor; tener una misión públicamente disponible que cuente con metas y objetivos claros; ser independientes, de manera que, terceras partes (ministerio, instituciones u otras entidades) no influyan en las conclusiones y recomendaciones que hagan en sus informes; y deben contar con procedimientos responsables para su propia rendición de cuentas.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Así pues, se considera que los Sistemas de Aseguramiento de Calidad de Educación Superior se han convertido en una herramienta clave a nivel educativo para la mayoría de países, donde se regula la educación superior por medio de la intervención en factores de gestión y creación de lineamientos estratégico-políticos para asegurar la calidad de las IES. Donde, además, las agencias de carácter nacional se convierten en representantes de los mecanismos fundamentales para la implantación de sistemas que aseguren la nueva cultura de garantía y mejoramiento de la calidad a nivel nacional e internacional.

3.2 Sistema de Aseguramiento de la Educación Superior en Colombia (SACES)

El SACES en Colombia se define como un conjunto de políticas y mecanismos diseñados para asegurar la calidad de las IES y sus programas. Con dos objetivos fundamentales establecidos en el Decreto 1280: “la oferta y desarrollo de programas académicos se realice en condiciones de calidad y que las instituciones rindan cuentas ante la sociedad y el Estado sobre el servicio educativo que prestan” (p.3). Además de proveer información por medio de diferentes herramientas. Además, según el Decreto 1330 del 2019 este sistema “promueve en las instituciones procesos de autoevaluación, autorregulación y mejoramiento de labores formativas, académicas, docentes, científicas, culturales y de extensión, contribuyendo al avance y fortalecimiento de su comunidad y sus resultados académicos, bajo principios de equidad, diversidad, inclusión y sostenibilidad.” (p.4).

La información disponible que ofrece el Sistema puede ser registrada en una plataforma digital llamada SACES por sus siglas asociadas, a la cual pueden acceder: personas naturales o jurídicas que desean crear una institución de carácter privado o público; las IES que desean crear, modificar o renovar el Registro Calificado de un programa, y/o cambiar de carácter

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

académico; los pares académicos cuando desean cargar los informes de las visitas informadas; y finalmente, los evaluadores de CONACES que emiten el concepto de la solicitud. La información que se registra en este sistema corresponde a los requisitos y condiciones de calidad solicitados para la radicación de acuerdo al Decreto 1075 del 2015, artículo 15 de la ley 749 del 2002 y el Decreto 1295 del 2010 artículo 1 (MEN, 2019).

El SACES trabaja de la mano con diversas entidades como el Ministerio de Educación Nacional, el Consejo de Educación Superior (CESU), la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES), el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES). Esto con el fin de definir roles y funciones para trabajar de forma coordinada, y garantizar eficiencia en los procesos de Registro Calificado, Acreditación de Alta Calidad y Pruebas Saber Pro.

Según el MEN, este sistema de aseguramiento, a su vez, cuenta con tres componentes fundamentales que se relacionan entre sí, información, evaluación y fomento:

Información

La información requerida por el SACES para la formulación de la oferta en programas académicos, los procesos de evaluación en las instituciones, los planes de mejoramiento, los programas de fomento y la definición de políticas, se apoya en cuatro sistemas de información. El primero es el Sistema Nacional de información de Educación Superior (SNIES), creado a partir del artículo 56 de la Ley 30. Este sistema tiene como fin divulgar información que oriente a la comunidad en lo relacionado con las características de las IES y los programas académicos, recopilando y organizando los datos, estadísticas e indicadores más relevante sobre las

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

instituciones y programas de educación superior, permitiendo la planeación monitoreo, evaluación, asesoría, inspección y vigilancia del sector.

El segundo es el Observatorio Laboral para la Educación, el cual ofrece un análisis especializado de la permanencia en la educación superior a partir del seguimiento a los graduados y su empleabilidad en el mercado laboral del país; su objetivo es orientar políticas de educación, pertenecía en las decisiones de los estudiantes frente a los estudios a seguir y mejoramiento de la calidad de los programas.

El tercero es el Sistema de Información para el Aseguramiento de la Calidad (SACES) que como se mencionó anteriormente funciona como plataforma, por medio de la cual ofrece y registra información para agilizar los trámites asociados con los procesos de Registro Calificado de programas, renovación o modificación del mismo y ampliación de cobertura. Además de brindar garantías en los temas de evaluación, certificación y Acreditación de la Calidad en la educación superior en Colombia.

Y finalmente, está el Sistema de Prevención y Análisis de la Deserción en las Instituciones de Educación Superior (SPADIES), el cual ofrece un análisis de la permanencia de los estudiantes en la educación superior por medio del seguimiento a la deserción ayudando a prevenirlo y siendo un insumo para la evaluación y otorgamiento de los registros calificados y certificados de acreditación de calidad de las instituciones de educación superior. Además de los sistemas mencionados existen dos bases de datos: las pruebas de Estado y Saber Pro del ICFES, y la plataforma de Ciencia y Tecnología SCienti de Colciencias.

Evaluación

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Este proceso se da con la ayuda de pares académicos y organismos asesores y de apoyo. El SACES evalúa las instituciones en dos momentos, el primero es de carácter obligatorio y es para obtener o actualizar el Registro Calificado y el segundo es voluntario para aquellas instituciones que quieran solicitar la acreditación institucional, este último proceso, se ha convertido en una herramienta de autoevaluación, autorregulación y mejoramiento permanente de programas e instituciones, con el propósito de brindarle a la sociedad servicios educativos con altos estándares de calidad y excelencia.

Por otra parte, se incluye en el proceso evaluativo las Pruebas Saber Pro, por medio de las cuales los estudiantes son evaluados en los últimos semestres de su pregrado. Con estas pruebas, el Ministerio de Educación quiere mirar el grado de desarrollo de las competencias que tienen los estudiantes a expensas de finalizar su carrera universitaria. Además, por medio de éstas, se intenta asegurar un estándar de calidad.

Según la ex directora del ICFES, Ximena Dueñas Herrera, expresó en una entrevista para el diario El País que, la importancia de las pruebas radica en la información que se genera sobre el grado de desarrollo de las competencias de los estudiantes de últimos semestres de pregrado. Además, afirma que, las pruebas generan indicadores de valor agregado y brindan información pertinente para la comparación entre programas e instituciones, siendo igualmente fuente de información para la creación de indicadores de evaluación de la calidad y la formulación de políticas que soporten el proceso de toma de decisiones en todos los órdenes y componentes del sistema educativo

Fomento

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Este último componente lo ofrece el Ministerio de Educación para brindarle asistencia técnica y planes de mejoramiento a los procesos de evaluación o instituciones que han tenido inconvenientes para obtener el Registro Calificado; además, desarrolla proyectos en busca de mejorar la infraestructura, investigación, capacitación docente, fortalecimiento institucional como condiciones específicas de calidad.

3.2.2 Marco Normativo

En Colombia el sistema de educación superior es regulado principalmente por medio de la Ley 30 de 1992. A partir de dicha ley se crean los organismos más relevantes para el proceso de aseguramiento en la calidad. Uno de ellos es el Sistema Nacional de Acreditación definido junto con su sistema de autoevaluación e información en los artículos 53, 54, 55 y 56. Dicho sistema tiene como objetivo fundamental velar porque las IES cumplan con los requisitos de calidad establecidos. Además de este sistema, está el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) que tiene como objetivo proponer al Gobierno Nacional políticas y planes para la marcha de la educación superior.

En esta ley se confirma que el Sistema Nacional de Acreditación (SNA) contará con un Consejo Nacional de Acreditación (CNA), el cual se organizó mediante el Decreto 2904 de 1994 y el Acuerdo 04 de 1995 del CESU, estableciéndose como un organismo asesor, de naturaleza académica cuya función será promover y ejecutar la política de acreditación adoptada por el Gobierno de turno; y cuyo objetivo fundamental será garantizar que las IES cumplan los más altos estándares de calidad. Definiendo a través de ésta, la autoevaluación institucional.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Por otra parte, en los artículos 37 y 38 de la Ley 30, se estableció al ICFES como una entidad pública de orden nacional, adscrita al Ministerio de Educación Nacional, que tiene diversas funciones como: ofrecer información para mejorar la calidad de la educación, estimular la cooperación entre las IES y su autoevaluación, fomentar la preparación de docentes, investigadores y administrativos de las IES, promover el desarrollo por medio de la investigación, realizar los exámenes de Estado expuestos en esta ley, entre otros.

Ahora bien, con base al Decreto 1075 del 2015 donde se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación, se subroga el Decreto 1280 del 2018 por el Decreto 1330 del 2019⁷ por el cual se reglamenta el SACES. Definiendo dicho sistema como un conjunto de instituciones e instancias, que se articulan por medio de políticas y procesos diseñados con el propósito de asegurar la calidad de las instituciones y sus programas.

Los procesos que adelantan las IES dentro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad están relacionados con la obtención del Registro Calificado (con renovación obligatoria cada 7 años) y la Acreditación de Alta Calidad (con renovación voluntaria cada año) por medio de una evaluación institucional y de programas. Conforme al proceso de Registro Calificado y mediante la Ley 1188 del 2008, se decreta que para ofrecer y desarrollar un programa académico de educación superior que no esté acreditado, las instituciones deben obtener el Registro Calificado. Para ello el Decreto 1280 presenta quince requisitos de calidad que deben tener las instituciones como condiciones necesarias para que los distintos tipos de programas (programas de peragrado, a distancia, virtuales y de posgrado) obtengan su Registro Calificado.

⁷ Se aclara que el Decreto 1330 del 2019 sólo se mencionará para referenciar su actualización dentro de lo que comprende la normatividad de la educación superior, y no más a fondo por su corto tiempo de publicación y su nula implementación en los procesos dentro de las Instituciones de Educación Superior.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Dichas condiciones se dividen en dos: unas de carácter institucional y otras a nivel de programas. Las institucionales describen lo relacionado con: estudiantes, profesores, egresados, investigación, bienestar, gobierno institucional, planeación y mejoramiento de la calidad, gestión administrativa, infraestructura, y recursos financieros. Y las condiciones de programa son: profesores, gestión curricular, medios educativos, extensión, interacción nacional e internacional, e investigación. Asimismo, en la subsección 5 del Decreto 1280 se describe el procedimiento para llevar a cabo el Registro Calificado; primero el representante legal de la institución de educación superior debe hacer su solicitud en debida forma al SACES o cualquier otra herramienta que el MEN prevea para diligenciar la información requerida en los formatos dispuestos para obtener el registro.

Segundo, el MEN con el apoyo de CONACES designará el par o pares académicos que realizarán la visita de verificación de las condiciones de calidad y en seguida se hará la visita informando a la institución las fechas y agenda programada, el par contará con cinco días hábiles después de la visita para presentar su informe. Una vez presentada la información de la institución y la verificación de las condiciones de calidad, CONACES, emitirá concepto con su recomendación, debidamente motivado, dirigido al MEN, éste bajo principios de confidencialidad, decidirá en los términos del Código Contenciosos Administrativo si se le otorga o no el Registro Calificado.

Como parte de los procesos que se adelantan dentro del Sistema de Aseguramiento de la Calidad y según lo establecido en la Sección 3 en el Decreto 1280, está la evaluación con fines de Acreditación de Alta Calidad, la cual hace parte de un proceso voluntario que reconoce las condiciones de alta calidad de las IES y sus programas.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

En este proceso se tendrán en cuenta los siguientes factores como pilares para la valoración de los programas académicos: Misión, visión y proyecto institucional y de programa; estudiantes; profesores; procesos académicos; investigación y creación artística y cultural; visibilidad nacional e internacional; impacto de los egresados sobre el medio; bienestar institucional; organización, administración y gestión; y finalmente, recursos físicos y financieros.

La evaluación con fines de Acreditación de Alta Calidad es un acto por medio del cual el Estado reconoce la función que los pares académicos hacen en torno a la comprobación de calidad en los programas de las IES, su organización, su funcionamiento y el cumplimiento de su razón social. Contando con cuatro etapas para llevar a cabo el proceso, se inicia con la autoevaluación, luego se da una evaluación externa de la cual están encargada los pares académicos, tercero el CNA realiza una evaluación de comprobación y finalmente si el resultado es favorable se lleva a cabo el acto de acreditación.

4. Capítulo IV. Análisis de tres entendidas colombianas vinculadas con el SACES desde la teoría de la regulación económica.

Se entiende la regulación como la capacidad de acondicionar correctamente los recursos humanos y la información, por medio de procesos que permitan el cumplimiento eficiente de las necesidades de la sociedad, en este caso de la Educación Superior. Además de establecer un vínculo con los intereses de la sociedad para satisfacer sus necesidades y generar un bienestar común, asumiendo la corrección de fallas existentes y generando los incentivos necesarios para el mejoramiento continuo de las IES en Colombia.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

En este sentido, la agencia reguladora es aquella que va a velar porque exista un proceso regulador acorde con los intereses sociales, trabajando en pro de que no existan problemas relacionados a la captura de intereses privados, siendo además aquella que cumple con los criterios de independencia, autonomía y responsabilidad. Sin embargo, para el caso colombiano se asumen CONACES, CNA e ICFES como entidades y no como agencias, porque, aunque tienen gran influencia y relacionamiento con el proceso de aseguramiento de la calidad en la Educación Superior colombiana no cumplen con las características indispensables de una agencia reguladora.

4.1 Consejo Nacional de Acreditación (CNA)

Luego de la creación del Sistema Nacional de Acreditación (SNA) por medio de la Ley 30 de 1992 (Artículo 53) y reglamentado por medio del Decreto 2904 se crea bajo la misma ley el Consejo Nacional de Acreditación (CNA) (Artículo 54), el cual según se establece dependerá del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) quien estará encargado de reglamentarlo y otorgarle funciones mediante el Acuerdo CESU No. 04 del 2013.

Primero, el CNA contará con funciones de coordinación, planificación, recomendación y asesoría en lo relacionado con la acreditación de alta calidad de programas e IES. Segundo, los fines de esta entidad se disponen teniendo en cuenta el objetivo fundamental del SNA, el cual es garantizar a la sociedad que las IES cumplen con altos estándares de calidad, cumpliendo sus propósitos y objetivos. Promoviendo en este sentido la acreditación de dichas instituciones y programas. Tercero, la misión del consejo es liderar el desarrollo y mejoramiento del SNA por medio de documentación teórica y lineamientos que van de la mano con comunidades académicas y científicas del país que cuentan con el aval del CESU. Cuarto, su composición

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

hace referencia a los ocho miembros académicos⁸, de las más altas calidades científicas, profesionales reconocidos a nivel nacional e internacional, los cuales serán elegidos entre la comunidad académica colombiana en diversas áreas del conocimiento⁹. Finalmente, según lo publicado en su página este consejo tiene las siguientes funciones:

- Fomentar los procesos de acreditación de programas e IES en Colombia, para tal efecto el CNA brindará asesoría, apoyo y capacitación para promover la consolidación y el fortalecimiento permanente de la excelencia.
- Elaborar y actualizar periódicamente, según las necesidades del contexto colombiano, los lineamientos para la acreditación de las diversas modalidades de programas e instituciones de educación que conforman el sistema de educación superior en Colombia. Estos serán presentados al CESU para su revisión y aprobación.
- Recomendar ante el Ministerio de Educación Nacional (MEN) la acreditación de las IES de Colombia.
- Recomendar ante el MEN la acreditación de los programas que ofertan las IES en Colombia y que han surtido positivamente el proceso de acreditación.
- Fortalecer la autoevaluación institucional como una tarea permanente de las IES en Colombia y como parte integral del proceso de acreditación.
- Promover la cooperación y el intercambio de información entre las IES en Colombia y el exterior.
- Propiciar la transferencia de conocimientos e información de los diversos sistemas de acreditación del mundo, para enriquecer las actividades de fomento y cualificación de

⁸ La integración de estos consejeros se hizo por medio del Acuerdo CESU No.04 del 2016. Su designación está a cargo del CESU.

⁹ La asignación de esta composición dentro del CNA se establece por medio del Acuerdo CESU No. 04 del 30 de septiembre de 2016.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

los procesos de autoevaluación, evaluación externa y mejoramiento permanente de los programas e IES.

- Promover y contribuir a la interconexión de los diversos sistemas de acreditación, de tal forma que se favorezcan temas como: certificaciones y acreditaciones internacionales, movilidad estudiantil y profesoral, reconocimiento de títulos, homologación de créditos, reconocimientos de grados de estudios y programas académicos.
- Fomentar e impulsar la investigación, reflexión y análisis sobre las dinámicas contemporáneas de la Educación Superior, desde la perspectiva de la evaluación y acreditación.
- Establecer acuerdos multilaterales, con agencias de acreditación del mundo, en beneficio del avance de la excelencia en la educación superior en Colombia.
- Promover, previo concepto favorable del CESU procesos de mejoramiento y cualificación permanente de programas de educación superior en los países latinoamericanos.

El CNA estará organizado y conformado por:

- Sala General de Acreditación: Integrada por los consejeros mencionados anteriormente.
- Coordinador de la Sala General: Dentro de los consejeros que se escogerá a un coordinador quien dirigirá las sesiones y asumirá el papel de vocero ante el MEN, CESU y demás estamentos del sector educativo.
- Salas Temporales Especiales: El CESU podrá autorizar la creación de salas temporales especiales con el número de miembros que se necesite.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Comisiones Asesoras o Técnicas: El CNA podrá proponer la creación de comisiones asesoras o comisiones técnicas de carácter transitorio, para el estudio y apoyo específico en temas relacionados con sus funciones sustantivas. Estas comisiones requieren aprobación del CESU.
- Pares académicos: La etapa de evaluación externa del proceso de acreditación se adelantará con el apoyo de pares académicos designados por el CNA. Estos pares se rigen bajo un Código de Ética (CNA, 2010) que genera un entorno con reglas claras, teniendo en cuenta diez criterios básicos¹⁰ que sirven de marco para el ejercicio evaluativo que se realiza en el proceso de acreditación.

Par significa igual o semejante totalmente. En sentido estricto, el par es semejante por cuanto puede ser reconocido por los miembros de la comunidad como uno de los suyos. Pero, en el proceso de Acreditación, el «par» está encargado de emitir un juicio sobre la calidad, así que debe ser reconocido por la comunidad que lo identifica profesionalmente como alguien que posee la autoridad que le permite emitir ese juicio (CNA, s.f)

De igual forma, y según el CNA, ellos deben estar en capacidad de comprender y valorar la formación en el contexto de un Proyecto Institucional, sin que se traduzca en una renuncia a las exigencias de alta calidad que la ley impone para el proceso de Acreditación. El par debe ser miembro de la comunidad académica y no debe representar a institución alguna (para evitar que se desvíen sus intereses y para que pueda juzgar de manera correcta lo que debe evaluar). Además, debe ser conocedor de las IES que examina y no el defensor de éstas, incluso, debe

¹⁰ Los criterios básicos que menciona en el CNA por medio del código de ética para los pares académicos son: universalidad, integridad, equidad, idoneidad, responsabilidad, coherencia, transparencia, pertinencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad.

estar en capacidad de reconocer las condiciones internas que validen la institución que juzga, independientemente de la posición crítica que tenga.

4.1.1 Características indispensables de una agencia reguladora para el CNA.

Independencia

Como se expuso en la teoría del primer capítulo, es necesario para la independencia que las agencias estén libres del ministerio, de manera que éste no influya en sus decisiones. Ahora bien, el MEN incorpora en una de sus funciones dirigir el proceso de evaluación de calidad de la educación superior, es decir dirigir el proceso de Acreditación de Alta Calidad, lo que podría llegar a limitar al CNA en el cumplimiento de sus objetivos que van enfocados a la elaboración y actualización de los lineamientos para la Acreditación.

Si bien lo anterior podría limitar las decisiones del CNA, en otra parte de la investigación se encontró que, dentro del proceso para la obtención de la acreditación de alta calidad el MEN no influye directamente en los criterios de evaluación pues estos le corresponden y son elaborados por los profesionales pertenecientes al consejo, lo que contribuye a la independencia de la misma.

Autonomía

Para que una agencia pueda ser autónoma debe tener sus propias fuentes de ingresos, pero según el documento desagregado de inversión y funcionamiento del MEN para el 2019, el CNA está siendo financiada por éste, situación que condiciona su autonomía.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Otro factor que determina la autonomía de una entidad es el hecho de escoger libremente al personal. En el CNA se evidencia que la elección de sus consejeros se hace por medio del Consejo Nacional de Educación Superior (CESU), según lo establecido en el Artículo n°4 del 2013 del CESU, lo cual limita su condición de agencia autónoma pues se le está quitando una responsabilidad que ésta podría asumir.

De igual manera, una agencia autónoma debe supervisar el cumplimiento de las obligaciones (en este caso relacionadas al aseguramiento de calidad) por parte de las empresas reguladas (IES), para el caso del CNA, esta entidad lo cumple satisfactoriamente pues dentro de sus objetivos está fomentar y promover la acreditación de las IES y sus programas de manera que obtener la calidad por medio de estándares como la Acreditación de Alta Calidad se vuelva en un propósito fundamental.

Responsabilidad

Dentro del CNA las decisiones más importantes están a cargo de los consejeros asignados, estos consejeros deben cumplir con unos criterios éticos además de una serie de condiciones estipuladas en el Acuerdo del Consejo Nacional de Acreditación (2017). De lo anterior es posible afirmar que, el CNA vela por qué haya responsabilidad en la toma de decisiones por parte de los consejeros. Se debe destacar que las personas con poder de decisión (consejeros) pueden influir para que se evite caer en captura de intereses por parte de los involucrados y se vele por el aseguramiento de la calidad en las IES colombianas.

Sin embargo y teniendo en cuenta la entrevista realizada, en la contratación de estos consejeros no se evidencia transparencia, pues en sus requisitos no se están incluyendo exámenes de conocimiento que determinen finalmente si las personas que deberían tener dicho

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

cargo cuentan con las capacidades necesarias para ejercerlo, lo que limita igualmente la responsabilidad en las decisiones que se tomen en dicha entidad.

Además de los consejeros, el CNA apoya la etapa de acreditación de las IES por medio de los pares académicos. Los cuales son los encargados de emitir un juicio sobre la calidad de la entidad o programa que evalúen, reconociendo por medio de esta evaluación externa las fortalezas y debilidades de una institución o programa académico. De manera que la existencia de estos pares influye en el poder de decisión de la entidad, generando que haya más transparencia en las decisiones en pro de mejorar la calidad de las IES y no primen los intereses de un solo grupo.

A pesar de lo anterior, existe falta de responsabilidad por parte de la entidad en lo concerniente a la formación para el proceso de evaluación de los pares, pues según lo investigado y los datos recolectados en la entrevista, se realiza una capacitación por año, la cual es muy corta para llevar a cabo eficientemente el proceso de evaluación en la IES.

4.2 Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior (CONACES)

La Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES) es un ente asesor y de coordinación sectorial perteneciente al Sector Administrativo de la Educación Superior. Se encuentra integrada por el MEN y el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (COLCIENCIAS).

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Las competencias de CONACES están relacionadas con el SACES, por ello se encarga de la evaluación del cumplimiento de los requisitos para la creación de IES, su cambio de carácter académico, redefinición, creación de seccionales y reconocimiento como universidades. Así como también, le corresponde evaluar que los programas académicos cumplan con las condiciones de calidad para su oferta y desarrollo, además de emitir el respectivo concepto sobre la procedencia del otorgamiento o renovación del Registro Calificado (CONACES, s.f).

La Resolución 10414 del 2018 es quien establece el actual reglamento para el funcionamiento de CONACES, donde se determinan los parámetros y criterios para evaluar a sus integrantes. Según lo expuesto en dicha resolución, esta entidad se compone u organiza a través de cuatro salas¹¹: una Sala general, una Sala de Revisión y Consulta, las Salas de Evaluación y una Sala de Coordinadores. Los integrantes de cada una de las salas deben cumplir con una serie de requisitos que están enfocados en títulos académicos, experiencia investigativa y experiencia laboral.

Salas de CONACES según la Resolución N° 10414:

Sala General

Está integrada por el MEN o su delegado y el director de COLCIENCIAS o su delegado.

Además, se deja a sus disposiciones la invitación de otros representantes (tendrán voz, pero no

¹¹ El MEN, será quien determine el número de los integrantes para cada una de las salas, lo cual dependerá de las necesidades del servicio que sean identificadas por el Ministerio y que estén relacionadas con los traits que CONACES debe surtir.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

voto) de los organismos asesores del Gobierno Nacional en materia de Educación Superior, entidades de naturaleza pública o privada, así como a representantes de la academia que puedan contribuir en los temas tratados.

Las funciones de la sala general son:

- Expedir los reglamentos necesarios para el adecuado funcionamiento de la CONACES.
- Adoptar criterios de evaluación de la calidad de la educación superior para que sean aplicados por las Salas de Evaluación.
- Apoyar el fortalecimiento del SACES.
- Adoptar estrategias para la articulación de los diferentes actores, procesos y sistemas de información que conforman el SACES.
- Aprobar la realización de invitaciones para la selección de miembros de las Salas de Evaluación.
- Elegir y remover los integrantes académicos de cada Sala de Evaluación.
- Establecer criterios y procedimientos de evaluación de la gestión de los integrantes de las Salas de Evaluación.

Sala de Revisión y Consulta

Puede estar compuesta por integrantes de Salas de Evaluación, o por personas idóneas que cuenten con méritos profesionales y éticos en el campo de la educación superior. Sus funciones son:

- Servir de instancia de consulta y revisión de los conceptos emitidos por las Salas de Evaluación de la CONACES, respecto a criterios específicos de evaluación y convalidaciones. Lo anterior se realizará por requerimiento del Ministerio de Educación Nacional.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Asesorar al Ministerio de Educación Nacional y la Sala General de la CONACES, en relación con los lineamientos y estrategias para el sistema de aseguramiento de la calidad para la educación superior.
- Emitir conceptos de recomendación para la decisión de los recursos de reposición, trámites de revocatorias directas, y conceptos técnicos respecto de solicitudes de conciliación, demandas y tutelas por procesos de evaluación realizadas por la CONACES, en el marco del proceso y trámite de obtención, modificación y renovación de registros calificados. Lo anterior se realizará, por requerimiento del Viceministerio de Educación Superior.

Salas de evaluación

Estará apoyada en expertos académicos, organizados en diferentes Salas de Evaluación y serán integrados dependiendo del área de conocimiento o campo de acción de la educación superior.

Las salas de evaluación de CONACES son: Sala de Evaluación de Educación, Sala de Evaluación de Ciencias Naturales, Matemáticas y Estadística, Sala de Evaluación de Salud y Bienestar, Sala de Evaluación de Artes y Humanidades, Sala de Evaluación de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC), Sala de Evaluación de Trámites Institucionales, Sala de Evaluación de Ciencias Sociales, Periodismo e Información, Sala de Evaluación de Ingeniería, Industria y Construcción, Sala de Evaluación de Administración de Empresas y Derecho, y Sala de Evaluación de Agricultura, Silvicultura, Pesca y Veterinaria.

Cada sala de evaluación tendrá uno o más integrantes con experiencia profesional y docente, capaz de evaluar los programas académicos de nivel técnico, profesional y tecnológico. Las funciones de las Salas de Evaluación en general son las siguientes:

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Apoyar el proceso de evaluación y presentar las recomendaciones de orden académico sobre las condiciones para el otorgamiento, modificación y renovación del Registro Calificado de los programas académicos de educación superior. Integrando en su evaluación los diferentes procesos y sistemas de información que conforman el SACES.
- Apoyar el proceso de evaluación a efectos de recomendar al MEN, la autorización o no del funcionamiento o condicionamiento de los programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores, previa verificación de las condiciones de calidad.
- Apoyar el proceso de evaluación de convalidación de títulos de educación superior y de los programas de formación complementaria, requeridos por el MEN, conforme las normas vigentes que rigen y reglamenten el procedimiento en la materia, emitiendo para ello conceptos de recomendación que el Ministerio requiera.
- Apoyar con la emisión de recomendaciones e informes académicos, los procesos que se adelanten en ejercicio de las funciones de inspección y vigilancia de la educación superior.
- Formular propuestas para la adopción de criterios relacionados con el aseguramiento de la calidad de los programas de educación superior y de los programas de formación complementaria.
- Participar en la elaboración de conceptos respecto de consultas académicas que se realicen en virtud de derechos de petición, y que correspondan a temas propios de su competencia.
- Apoyar los procesos de actualización y fortalecimiento de competencias de los diferentes actores que conforman el SACES.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Participar en el proceso de evaluación que se realice a la Sala de Evaluación respectiva, conforme los parámetros establecidos para el funcionamiento de la CONACES.
- Emitir las demás recomendaciones académicas y técnicas que frente a los temas de su competencia le solicite el MEN.
- Evaluar el desempeño de los pares académicos.

Sala de Coordinadores

Esta sala está compuesta por los coordinadores de cada una de las Salas de Evaluación. A su vez, la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior podrá asignar en cualquier momento, un coordinador para la Sala de Coordinadores, quien además de cumplir con las funciones propias de la Coordinación, será también el interlocutor entre la CONACES y cualquier otro organismo que acuda a la consulta.

Quien tenga el papel de coordinador en cada una de las Salas de Evaluación, debe cumplir con las siguientes funciones:

- Realizar la planeación y ejecución de las agendas de la sesión¹² para la sala respectiva, conforme los parámetros establecidos por la Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.
- Velar por el cabal cumplimiento de las tareas asignadas a la Sala de Evaluación que tiene a su cargo.

¹² Se entiende por sesión, el tiempo dedicado a desarrollar la agenda prevista. Éstas serán programadas (en la Sala de Evaluación y de Coordinadores) por el Coordinador y la Secretaria Técnica según las necesidades del servicio. Y las sesiones de la Sala de Revisión y Consulta serán programadas por el Viceministro de Educación Superior.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Velar porque la respectiva Sala de Evaluación cumpla con las metas y compromisos adquiridos.
- Verificar que sean atendidas las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior que formule el MEN en los trabajos que adelante la respectiva Sala de Evaluación
- Informar a su respectiva Sala de Evaluación, en forma oportuna y permanente, las decisiones que se adopten en la Sala de Coordinadores.
- Participar en la selección y designación de los pares académicos
- Coordinar el sistema de pares académicos.

Y las funciones en general de la Sala de Coordinadores están enfocadas a:

- Emitir conceptos académicos relacionados con la formulación y evaluación de políticas públicas en educación superior, las condiciones generales y específicas de calidad de programas académicos e instituciones de educación superior, y demás temas de consulta que sean sometidos a su conocimiento.
- Apoyar el proceso de evaluación de cada uno de los integrantes de las Salas de Evaluación y en general de cada sala, de acuerdo con los parámetros establecidos por la Sala General, en el reglamento expedido para el funcionamiento de la CONACES.
- Preparar y revisar documentos para difundir criterios y lineamientos de evaluación de la calidad de la educación superior y de los programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores.
- Formular propuestas para el mejoramiento de la calidad de la educación superior y de los programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Presentar informes semestrales al MEN sobre el estado de la calidad de la educación superior y de los programas de formación complementaria.
- Elaborar y remitir los conceptos de recomendación que solicite el Ministerio de Educación Nacional en materia de calidad de la educación superior y de los programas de formación complementaria ofrecidos por las escuelas normales superiores.
- Formular propuestas para el adecuado funcionamiento de las Salas de Evaluación.

4.2.1 Características indispensables de una agencia reguladora para la CONACES.

Independencia

Según el MEN (2009) la CONACES creada mediante Decreto 2230 de 2003, en los términos del Artículo 45 de la Ley 489 de 1998, está integrada por el MEN, el director del Fondo Colombiano de Investigaciones Científicas y Proyectos Especiales "Francisco José de Caldas" (COLCIENCIAS) y por representantes de los organismos asesores del Gobierno Nacional en materia de Educación Superior y de academia, de conformidad con la reglamentación vigente. La participación del Ministerio y las demás entidades en CONACES afectan su independencia, ya que se está respaldando por medio de una ley la participación del MEN, quienes en determinado momento pueden llegar a influir en las decisiones de CONACES.

Autonomía

Teniendo en cuenta la condición de que una agencia es autónoma cuando ésta misma escoge libremente a su personal, se evidencia para la CONACES lo siguiente: La selección de los integrantes para cada una de las salas la realizará la Sala General con base a lista de posibles candidatos que, para tal efecto, le presente el MEN. En este sentido, existe un problema de autonomía al establecer que sean el Ministro de Educación y el director de Colciencias los que

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

elijan el personal, pues para que la entidad sea autónoma, es conveniente que haya un representante de CONACES a quien le corresponda este tipo de responsabilidades.

Aun así, el hecho de que los candidatos para trabajar en cada una de las salas sean elegidos a través de convocatorias públicas y exámenes de conocimiento demuestra que hay ciertos factores que pueden aportarle a la autonomía.

Por otra parte, la CONACES evidencia autonomía desde el punto de vista de la supervisión en cumplimiento de las obligaciones que deben tener las IES, por medio de unas evaluaciones o del Registro Calificado, que, según el marco normativo de dicha comisión, permiten la realización de los requisitos para la creación y reconocimiento de las IES, así como la evaluación para que los programas académicos cumplan con las condiciones de calidad necesarias para su desarrollo.

Por último, la autonomía se establece cuando una entidad cuenta con sus propias fuentes de ingresos, en este caso CONACES es financiada al igual que el CNA a través del presupuesto que se le asigna al MEN, por lo que pierde autonomía.

Responsabilidad

Los candidatos que son seleccionados para ser miembros de las salas de esta entidad deben cumplir con las labores y condiciones que se le asignan en la Resolución 737 de 2008 para que se alcancen los objetivos de manera eficiente, además para evitar que se pierda esta responsabilidad, dentro de esta misma resolución en el Artículo 5 se establece que pueden asumir inhabilidades según lo establecido por la ley para los servidores públicos (como es su caso). De igual forma, en el Artículo 47, 49, 50, 51 y 54 de la resolución 10414 se establecen

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

los deberes y derechos de los integrantes de las salas, las determinaciones para cuando exista conflicto de intereses, impedimentos y recusaciones, inhabilidades, faltas y sanciones.

Por otra parte, para que una agencia reguladora sea responsable se hace pertinente que existan diversas personas con poder de decisión, situación que se evidencia en la CONACES por medio de la conformación de la Sala General (integrantes que toman las decisiones más importantes), pues está conformada por el Ministro de Educación Superior, el Director de COLCIENCIAS, el representante del CNA, el representante del CESU y los coordinadores de las salas por áreas del conocimiento y de la sala institucional.

4.3 Instituto Colombia para el fomento de la Educación (ICFES)

Según ICFES (2019) esta entidad se reconoce como un establecimiento público de orden nacional vinculada al MEN, que ofrece servicios de evaluación en la educación, abordando los factores que afectan su calidad. Además, brinda información que permita mejorar las IES y realizar proyectos de evaluación acordes a los estándares nacionales e internacionales que requieran las entidades, ya sean públicas o privadas.

Según lo establecido en la Ley 30 en el Artículo 38 cumple con las siguientes funciones:

- Ejecutar las políticas que en materia de Educación Superior trace el Gobierno Nacional, lo mismo que ejercer la Secretaría Técnica del CESU.
- Constituirse en centro de información y documentación de la Educación Superior para lo cual las instituciones suministrarán los informes académicos, financieros y administrativos que se les soliciten.
- Realizar los estudios de base de la Educación Superior.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Estimular la cooperación entre las IES y de estas con la comunidad internacional.
- Colaborar con las IES para estimular y perfeccionar sus procedimientos de autoevaluación.
- Fomentar la preparación de docentes, investigadores, directivos y administradores de la Educación Superior.
- Promover el desarrollo de la investigación en las IES.
- Estimular el desarrollo de las IES en las regiones, así como su integración y cooperación.
- Homologar y convalidar títulos de estudios cursados en el exterior.
- Definir las pautas sobre la nomenclatura de los programas académicos de Educación Superior.

En el 2003 el gobierno nacional mediante el Decreto 2230 definió la reestructuración del MEN y a la vez del ICFES, donde se le encargaron las funciones de inspección y vigilancia del sector, y el cumplimiento de los requisitos legales de todas las entidades que ofrecen educación superior en el país, así como los de sus programas académicos.

En el año 2009 por medio de la Ley 1324 se reestructuro nuevamente el MEN, definiendo al ICFES como ahora se conoce y concediéndole las siguientes funciones aparte de las ya establecidas en la Ley 30:

- Establecer las metodologías y procedimientos que guían la evaluación externa de la calidad de la educación.
- Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación de la calidad de la educación, dirigidos a los estudiantes de los niveles de educación básica, media y superior, de acuerdo con las orientaciones que para el efecto define el MEN.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Diseñar, implementar, administrar y mantener actualizadas las bases de datos con la información de los resultados alcanzados en las pruebas aplicadas y los factores asociados, de acuerdo con prácticas intencionalmente aceptadas.
- Organizar y administrar el banco de pruebas y preguntas, según niveles educativos y programas, el cual tendrá carácter reservado.
- Diseñar, implementar y controlar el procesamiento de información y la producción y divulgación de resultados de las evaluaciones realizadas, según las necesidades identificadas en cada nivel educativo.
- Prestar asistencia técnica al MEN a las Secretarías de Educación, en temas relacionados con la evaluación de la calidad de la educación que son de su competencia.
- Realizar estudios e investigaciones en el campo de la evaluación de la calidad de la educación que contemplen aspectos cuantitativos y cualitativos.
- Impulsar y fortalecer la cultura de la evaluación mediante la difusión de los resultados de los análisis y el desarrollo de actividades de formación en los temas que son de su competencia, en los niveles local, regional y nacional.
- Desarrollar la fundamentación teórica, diseñar, elaborar y aplicar instrumentos de evaluación complementarios, que sean solicitados por entidades oficiales o privadas.
- Propiciar la participación del país en programas y proyectos internacionales en materia de evaluación y establecer relaciones de cooperación con organismos pares, localizados en otros países o regiones.
- Definir y recaudar las tarifas correspondientes a los costos de los servicios prestados en lo concerniente a las funciones señaladas para el ICFES.
- Participar en el diseño, implementación y orientación del sistema de evaluación de la calidad de la educación en sus distintos niveles.
- Las demás funciones que le fijen las leyes y los reglamentos, de acuerdo con su naturaleza.

Además, se sustentó que las fuentes de recursos que posee el ICFES, son:

- Las partidas que con destino al ICFES se incluyan en el Presupuesto General de la Nación.
- Los ingresos provenientes de la prestación de sus servicios.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Los bienes e ingresos que como persona jurídica adquiriera a cualquier título para el desarrollo de su objeto.
- Las donaciones que reciba de entidades públicas y de los particulares.
- Los demás bienes y recursos que determine el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la estructura del ICFES, según el Decreto 5014 del 2009 y de acuerdo con los lineamientos de la ley 1324, será la siguiente:

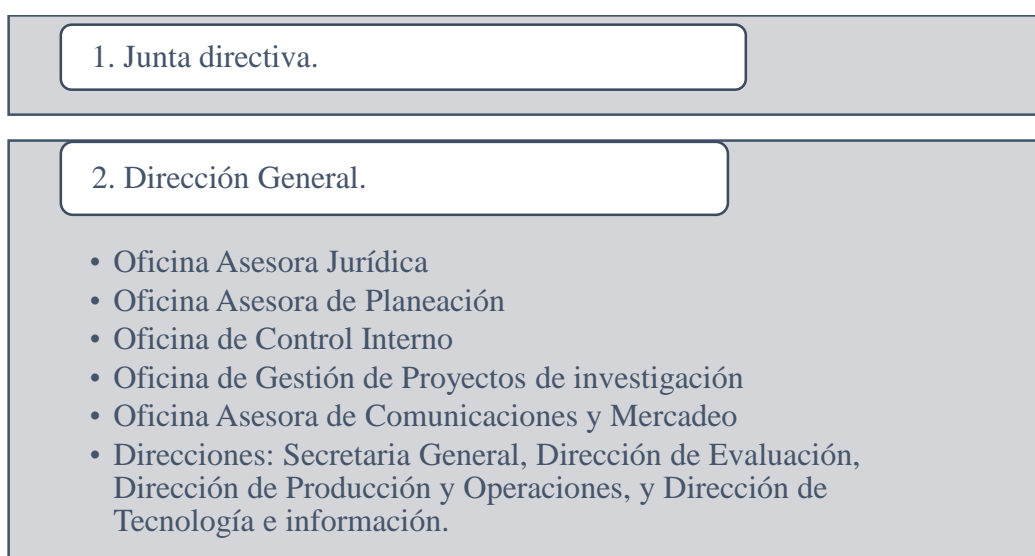


Figura 2. Representación gráfica de la estructura del ICFES. Tomado de: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=67183>

La Junta directiva y el director del ICFES son los órganos superiores de dirección y administración de dicha institución, la junta se integra por cinco miembros: el Ministro de Educación y cuatro miembros¹³ designados por el presidente de la República. Las funciones de la junta directiva se resumen en: formular la política general y los planes, programas y proyectos para el cumplimiento del objeto legal del ICFES; expedir los estatutos internos y los actos administrativos; fijar las tarifas para la realización de los exámenes de Estado y demás

¹³ Quienes deben cumplir básicamente con los siguientes requisitos: tener título universitario y de postgrado, haber tenido un cargo importante en el MEN, ICFES, ICETEX o Colciencias u otras experiencias laborales relevantes, que se describen en el artículo 5 del decreto 5014. Dichos miembros cumplen con un periodo individual de 3 años.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

servicios del ICFES; aprobar el presupuesto anual de la entidad; estudiar los informes periódicos o especiales que deba rendir el director; y expedir su propio reglamento.

Por su parte, las funciones del Director general son básicamente: cumplir y hacer cumplir las normas vigentes; dirigir, evaluar y controlar el funcionamiento general de la empresa; apoyar la ejecución de la política que en materia de evaluación de la calidad de la educación trace el gobierno; nombrar y remover al personal de la Empresa; velar por el adecuado ejercicio del control interno y propender al mejoramiento institucional; y delegar las funciones que considere necesarias para la buena marcha de la Empresa, otorgando poderes y mandatos para actuaciones judiciales y administrativas.

4.3.1 Características indispensables

Independencia

El ICFES según el Artículo 12 de la Ley 1324 de 2009 se establece como una Empresa estatal de carácter social del sector educativo, de igual forma se transforma por medio de esta ley en una entidad pública descentralizada del orden nacional, de naturaleza especial, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio propio, pero a pesar de esto es una entidad vinculada al MEN, lo que impide declararla como una agencia independiente, pues pierde el poder de tomar decisiones sin interferencia, generando cierta presión política por parte del MEN.

La independencia se pierde igualmente al analizar el nombramiento de los miembros de la Junta Directiva y el mismo Director General, el cual es escogido por una elección a criterio personal por parte del presidente de la república más que por los criterios profesionales con los que cuentan los miembros.

Autonomía

El ICFES según lo establecido en la Ley 30 en el Artículo 43 adquiere el dos por ciento de los aportes que reciben las IES por medio del Ministerio de Hacienda y Crédito Público o el MEN, para las actividades de fomento de la Educación Superior que programa el CESU para esto. Además, le pertenecen los recursos financieros que se le destinen en el presupuesto nacional. Como se expuso anteriormente el ICFES es una entidad que opera gracias a los ingresos recibidos por las pruebas de Estado y demás entradas provenientes de sus servicios, que pueden estar relacionados a nuevos negocios tanto nacionales como internacionales¹⁴, pero también recibe ingresos representativos del MEN, lo que afecta la autonomía de la institución, pues no tiene la capacidad de proveerse sus propias fuentes de ingreso, depende en parte del gobierno para financiarse. Además, y según la entrevista se considera que el ICFES es una de las entidades que más financiamiento propio tiene, pero éste no es suficiente para solventar todos los gastos que se requieren en la elaboración de las Pruebas de Estado lo que le resta completamente la autonomía en las actividades que realizan.

Finalmente, el ICFES se presenta como aquella institución que vela por la calidad de las IES a través de las pruebas Saber Pro, pues permite evidenciar el desarrollo de competencias de los estudiantes y proporciona información para la mejora continua de los programas e instituciones a través de una comparación de resultados. Así el ICFES cumple otro aspecto de la autonomía, vista desde la supervisión a las IES en el cumplimiento de sus obligaciones.

Responsabilidad

¹⁴ Según el diario La República (2019), el ICFES está realizando sus pruebas construidas de forma conjunta con otros países, en República Dominicana están haciendo las pruebas de Estado en los grados de noveno y once. Igualmente están en conversaciones para negociar con México la realización de las Pruebas Saber Pro. <https://www.larepublica.co/economia/el-icfes-esta-en-conversaciones-para-hacer-las-pruebas-de-estado-en-mexico-2846126>

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

La transparencia en la toma de decisiones del ICFES se ve sustentada en el Acuerdo 006 de 2015, por el cual se adopta el Manual de Contratación del ICFES en el que se desarrolla los principios generales y se determinan las reglas aplicables de su actividad contractual. Los principios adoptados en el artículo 3 de dicho acuerdo, son de manera especial los siguientes: principio de igualdad, principio de la buena fe, principio de moralidad, principio de eficacia, principio de imparcialidad, principio de transparencia, entre otros.

Además, según el Artículo 5, toda persona que presente oferta o contrate con el ICFES deberá manifestar que no se encuentra en causales de inhabilidad o incompatibilidad para contratar. Estas y otras disposiciones del Acuerdo 006 permiten evaluar la correcta responsabilidad del ICFES en la transparencia de sus decisiones, por lo menos desde el marco normativo.

Ahora, teniendo en cuenta el aspecto de personas con poder de decisión, se evidencia también responsabilidad en el ICFES, pues las decisiones son tomadas generalmente por la Directora General con ayuda de la Junta Directiva, es decir, hay varias personas que pueden decidir en torno a ciertas disposiciones, lo que influye positivamente para que no haya problemas relacionados a intereses privados.

5. Conclusiones y Recomendaciones

La teoría de regulación económica se ha venido transformando a lo largo del tiempo contrarrestando el conflicto de intereses que se puede presentar en la prestación de servicios de un determinado sector económico, a fin de garantizar el bienestar de la sociedad. De manera que, la regulación sea la que se encargue de mejorar la gestión en los diferentes sectores por

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

medio de agencias reguladoras que cuenten con las características indispensables para serlo y bajo diferentes mecanismos de control constitucionales que permitan la supervisión de éstas.

En Colombia el Sistema de Aseguramiento de Calidad en la Educación Superior intenta garantizar la calidad a través de mecanismos como el Registro Calificado y la Acreditación de Alta Calidad, los cuales según la investigación realizada están acordes con los procesos de calidad internacional; y aunque no se puede afirmar que estos mecanismos mejoran sustancialmente la calidad en la educación superior, si se puede comprobar que facilitan el proceso de aseguramiento, pues incorporan procesos de autoevaluación y evaluación externa, elaboración de planes de mejoramiento, asesoría en la asignación de recursos y promueven el compromiso de la institución por mejorar.

Si bien los procesos de Acreditación de Alta Calidad y Registro Calificado son para la educación colombiana un reflejo de los esfuerzos por mejorar la calidad, estos sustentan varias fallas que no les permiten cumplir eficientemente su labor. Aunque el enfoque del proyecto no estaba direccionado directamente al análisis de estos mecanismos, su funcionamiento es indispensable para el eficiente ejercicio del sistema. Pues se observó que:

Para el Registro Calificado se establecen algunas condiciones institucionales y de programas, en las cuales los criterios no son precisos es decir no se establecen de forma clara y específica, estableciendo condiciones de forma ambigua que no permiten realizar una correcta valoración, lo que estaría provocando que no se garanticen las funciones del programa.

Además de esto, existen objetivos diferentes para cada uno de los programas que no se pueden estandarizar en un conjunto de condiciones que se miden de la misma manera. Por

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

ejemplo, en el Decreto 1280 cuando se hace mención de los medios educativos necesarios para un programa, se describe que: debe existir disponibilidad, acceso y uso de espacios, recursos, herramientas y equipos necesarios para dar cumplimiento óptimo al proyecto del programa. Sin embargo, no se especifica cuáles de estos son necesarios, ni se hace distinción de recursos para cada programa, pues los equipos necesarios y herramientas que necesita un programa de ingeniería no se compara con lo que necesita un programa de licenciatura.

En cuanto a la Acreditación de Alta Calidad, se concluye que debería ser de carácter obligatorio para todas las IES y sus programas. Pues el hecho de que sea voluntario ha generado que según la base de datos del SNIES de un total de 552 IES en Colombia, sólo un aproximado del 24% cuenta con la Acreditación de Alta Calidad vigente, y por lo tanto son instituciones que no están cumpliendo con los procesos de autoevaluación que garanticen calidad en sus servicios. Además de esto, 46 IES no tienen acreditado ningún programa. Lo anterior evidencia un claro desinterés por partes de la mayoría de IES, el Estado y las entidades evaluadas, por asegurar la calidad en la educación superior.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que exista una concordancia al momento de aprobar cualquiera de los mecanismos de aseguramiento de calidad, es decir, que haya armonización entre el Registro Calificado y la Acreditación, pues según la investigación y la información obtenida por medio de las entrevistas, existen casos en donde se puede aprobar la acreditación de alta calidad de una institución, pero no se le renueva su Registro Calificado. Lo que traería una incoherencia en el proceso de mejoramiento de la institución.

Ahora bien, la educación superior como sector económico se debe regular para alcanzar un sistema educativo de calidad que favorezca a la población estudiantil como se ha venido

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

mencionando. Luego de realizar un análisis normativo en torno al funcionamiento de CNA, CONACES e ICFES, se observó que estas entidades no pueden considerarse como agencias totalmente independientes por diversas razones:

No cumplen con los requerimientos que establece la teoría de la regulación económica. Pues una de las condiciones para que una agencia sea independiente es que esté libre del ministerio, condición que no se cumple en ninguna de las entidades, lo que le estaría otorgando la facultad al MEN de que en determinado momento pueda influir en las decisiones que se tomen. De igual manera, la elección de personal por criterios personales y no políticos es un problema que vincula principalmente al ICFES, pues la renovación de su director se lleva a cabo cada cuatro años según la elección presidencial.

Se debe tener en cuenta que la labor del MEN, de acuerdo con la constitución política colombiana y la Ley 30 de 1992, es ejercer la suprema inspección y vigilancia¹⁵ de la educación superior, a fin de proteger las libertades de enseñanza, aprendizaje, investigación y cátedra. Y su misión es liderar la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas educativas. De manera, que, si bien puede apoyar la creación de agencias reguladoras para velar por la calidad de la educación superior, no le corresponde a éste influir en las decisiones o actividades de cada una de las agencias. Igualmente, se considera pertinente hacer ajustes a esta Ley pues los procesos educativos han tenido cambios importantes que requieren una adaptación con los procesos internacionales y una actualización normativa, siendo esta la Ley más importante a la hora de regular el sector educativo en Colombia.

¹⁵ Es decir, asegurar que se cumpla la autonomía universitaria por medio de medidas que fortalezcan la investigación en las IES y aporten a las condiciones de desarrollo y calidad de las mismas. (MEN, Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior., 2019).

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Otro aspecto importante para no considerar que existe independencia en dichas entidades es la falta de autonomía en la mayoría de éstas, pues dos de ellas no poseen sus propias fuentes de ingresos si no dependen del presupuesto que le otorgue el MEN. Lo anterior, podría limitar sus decisiones y sus planes de acción, pues cuando el MEN no esté de acuerdo con alguna decisión estará habilitado para recortar el presupuesto de éstas.

Finalmente, según lo establecido en el marco normativo, el Estado tiene el deber de velar por la calidad, ejercicio, inspección y vigilancia de la educación superior en Colombia, es por ello que bajo una teoría de regulación económica le corresponde a éste asignar agencias reguladoras que respondan a las fallas del mercado a fin de asegurar la calidad en dicho sector. Sin embargo, se concluye que, en el país, la calidad se puede ver afectada por las deficiencias en las entidades evaluadas, y en los procesos que éstas llevan (Registro Calificado y Acreditación de Alta Calidad), generando que estas fallas conduzcan a que no exista un buen sistema de educación.

Referencias Bibliográficas

- Ayala, U. (30 de 11 de 1998). *Fedesarrollo*. Obtenido de La regulación de la educación superior en Colombia: una propuesta de reforma: <https://www.repository.fedesarrollo.org.co/handle/11445/1268>
- CNA. (07 de 2010). *Código de ética para los pares académicos responsables de la evaluación externa para la acreditación de alta calidad*. Bogotá: CNA. Obtenido de Código de ética para los pares académicos responsables de la evaluación externa para la acreditación de alta calidad.
- CNA. (01 de 0 de 2017). Acuerdo del CNA. *Artículo 7 y 8*. Bogotá, Cundinamarca, Colombia: 0.
- CNA. (s.f). *Pares académicos*. Obtenido de Consejo Nacional de Acreditación: <https://www.cna.gov.co/1741/article-186793.html>
- CONACES. (s.f). *Salas de Conaces*. Obtenido de MEN: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-227123.html?fbclid=IwAR1dKXHud3ah4qJEnbZYCaQ8gfQxR0YMdt5Bcp1x2C2sgsmUgrX0l0KFEzg>
- Das, U., Quintyn, M., & Taylor, M. (2002). Los reguladores financieros necesitan independencia. *Finanzas y desarrollo: publicación trimestral del Fondo Monetario Internacional y del Banco Mundial.*, 23.
- Espinoza, O., & Gonzales, L. E. (2016). La regulación en la Educación Superior: Una mirada sistemática considerando ambitos y niveles de ejecución. En H. y. Lavado, *Políticas para el desarrollo universitario: principios y evidencias* (págs. 359-398). Santiago, Chile: Universidad San Sebastian.
- Estache, A., & De Rus, G. (2013). *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte: una guía para reguladores*. Bogotá: Banco Mundial.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Fedesarrollo. (1998). *La regulación de la Educación Superior en Colombia: Una propuesta de reforma*. Bogotá: Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo .
- Ferreya, M. M., Avitabile, C., Botero, J., Haimovich, F., & Urzúa, S. (2017). *Momento decisivo: la educación superior en America Latia y el Caribe. Resumen.* . Washington, DC: Banco Mundial. Licencia: Creative Commons.
- Gonzáles, L. E., & Espinoza, Ó. (2008). Calidad en la educación superior: concepto y modelos. *Revista Calidad en la Educación: La Profesión Académica N° 28*, 248-276.
- ICFES. (25 de 03 de 2019). *Quiénes somos*. Obtenido de ICFES: <https://www.icfes.gov.co/web/guest/quienes-somos-2019>
- Joskow, P., & Noll, R. (1999). Regulación económica. Desregulación y reforma regulatoria durante la década de los ochenta. *American Economic Policy During the 1980s*, 99.
- MEN. (07 de 07 de 2009). *Comisión nacional intersectorial de aseguramiento de la caldiad de la educación*. Obtenido de MEN: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-196479.html>
- MEN. (29 de Julio de 2019). *Sistema de Aseguramiento de la Calidad en Educación Superior*. Obtenido de ¿Qué es SACES?: <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/article-221614.html>
- Michavila, F., & Zamorano, S. (2006). La Acreditación en el espacio europeo de educación superior. En G. U. Innovation, *La educación superior en el mundo 2007* (págs. 246-256). España: Mundi Prensa Libros S. A .
- Palacios, L. A., & Zambrano, A. (2012). Regulación económica de los servicios públicos. El papel de las agencias reguladoras. *Revista UIS Humanidades*, 101-115.
- Pérez, M. (2004). Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior en América Latina: ¿vamos por el camino coreccto? *Calidad en educación.*, 271-285.

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

- Romero, L. M. (2015). Regulación económica: una aproximación al marco teórico y conceptual. *Derecho y Realidad*, 43-62.
- Scheele, J., & Brunner, J. J. (2009). Procesos de acreditación: Información e indicadores. *Centro de Políticas Comparadas de Educación*, 54.
- Sifontes, D. (Julio de 2003). *Regulación económica y agencias regulatorias independientes: una revisión de la literatura*. Obtenido de eumed: <http://www.eumed.net/ce/ds-regulat.htm>
- Silva, C. D., & Rangel, R. A. (2016). AS AGÊNCIAS REGULADORAS E O SEU PODER NORMATIVO. *Revista de la Facultad de Ciencias Económicas*, 113-133.
- Zipitria, L. (2016). Regulacion economica. En R. Domingo, J. Ponce, & L. Zipitria, *Regulacion economica para economias en desarrollo* (págs. 13-33). Montevideo: Departamento de Economía- FCS.

Apéndice

Apéndice A. Entrevista a profesional del CNA

Fecha: 21-08-2019

Hora: 10:00

Lugar: Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander

Entrevistadoras: Andrea Porras y Camila Arias

Preguntas

¿Qué requisitos cree que se deben tener en cuenta para mejorar los procesos de Registro Calificado y Acreditación de Alta Calidad?

Respuesta: “Que los procesos no sean separados porque les implica a las unidades académicas mucho tiempo, aunque esto ya lo intenta corregir el nuevo Decreto 1330 con la inclusión de las acreditaciones internacionales y otros parámetros que tiene poco a poco que acomodarse para garantizarle calidad a los estudiantes.”

Desde su experiencia ¿cree que existen fallas dentro del Registro Calificado y Acreditación de alta Calidad?

Respuesta: “Hay mucha repetición de información...Debe estar más centrado en los procesos académicos y debe estar alineado con los procesos nacionales e internacionales.”

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

¿Qué tanto influye el MEN en las decisiones del CNA?

Respuesta: “Hay regulación en los formularios, pero en los criterios son independientes. No dice qué debe hacer... aunque no sé qué tan bueno puede ser que una agencia sea totalmente independiente pues éstas pueden medir con criterios que no son especializados en la educación, deben ser agencias que conozcan el contexto nacional y el ámbito de la educación... Si se privatiza la agencia se está manejando la educación como empresas y se pierde la esencia de la educación. Utilizando criterios empresariales.”

¿Qué fuentes de ingresos o cómo se financia CNA? ¿Quién maneja la parte financiera? ¿Cómo son las contrataciones del personal? ¿Qué tanto influye el gobierno en estas decisiones? ¿Considera bueno que la elección de los consejeros del CNA la realice el CESU? Al CESU elegir los consejeros del CNA ¿considera usted que puede haber influencia de intereses privados?

Respuesta: No sé.

Desde su punto de vista ¿qué ventajas traería que el CNA se financie de forma autónoma?

Respuesta: “Si es totalmente autónoma podrían existir incluso más intereses. Existirían problemas que deben ser atendidas con políticas de Estado y no de gobierno.”

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

¿Cree usted desde su punto de vista que haya algo por mejorar en la asignación de pares y en la evaluación que ellos realizan? ¿Es buena su capacitación?

Respuesta: “La contratación por méritos... Si hay cosas por mejorar, crear una escuela de formación de pares. Es importante que el par esté informado con las actualizaciones que haya en el sistema... Su formación es muy corta, casual. Es mejor, por ejemplo, una escuela de pares con una continuidad y seguimiento, que no sea cada año o dos años, donde sueltan información... La plataforma es pésima, hay que mejorarla porque demora el proceso, pero es un problema técnico... Ahora bien, los criterios o evaluaciones de los pares no son definitiva para conceder la acreditación.”

Suponga que usted hace parte de alguna agencia reguladora ¿Cuál sería el principal problema que intentaría resolver en pro de mejorar la calidad en las IES?

Respuesta: “Que se centre en la calidad y que se regule el nivel entre IES para cerrar brechas, que no se midan de la misma manera.”

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

*Apéndice B. Entrevista a profesional de CONACES***Fecha:** 30-08-2019**Hora:** 14:30**Lugar:** Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander**Entrevistadoras:** Andrea Porras y Camila Arias

¿Cómo ve usted el Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior que tiene Colombia?

Respuesta: “Un Sistema que se ha venido perfeccionando, hay cosas por mejorar, pero el MEN viene trabajando en un proceso de revisión de tener un sistema bueno y adecuado.”

¿Qué requisitos cree que se deben tener en cuenta para mejorar los procesos de Registro Calificado y Acreditación de Alta Calidad?

Respuesta: “Se está revisando para que estos procesos sean articulados y dependan de la misma instancia... debe estar más claro cuáles son los criterios que se espera de cada uno de los momentos y de cada uno de los programas... No es lo mismo un programa que va a empezar, a uno que ya lleve 7 años, uno que ya tenga Registro Calificado a uno que quiera la renovación o acreditación de alta calidad ... Debería, además, haber una progresividad en la calidad del programa que pudiera ser medida con criterios estándares muy precisos porque no está claro. Criterios que garanticen las funciones sustantivas del programa...Realmente los programas tienen naturaleza propia y no se pueden medir de la misma manera.”

¿Qué tanto influye el MEN en las decisiones del CONACES?

Respuesta: “La sala analiza de manera independiente, el MEN pone un abogado y una persona de apoyo... Ellos no intervienen en el concepto que emite la sala... El MEN no está obligado a hacer lo que se dice en la sala, el MEN no ejerce presión sobre mi decisión... El MEN apoya más en la logística (honorarios, lugares de reunión, formación de pares), también hace formación de inducción para los integrantes de las salas.”

¿Para usted que tan bueno sería que el CNA/CONACES/ICFES se comportara como una institución totalmente independiente del MEN?

Respuesta: “No sabría.”

¿Qué fuentes de ingresos o cómo se financia el CONACES? ¿Quién maneja la parte financiera?

Respuesta: “De los mismos ingresos que pagan las universidades para que se realicen los procesos de evaluación. De ahí le pagan a los pares y a los consejeros.”

¿Cómo son las contrataciones del personal? ¿Qué tanto influye el gobierno en estas decisiones?

Respuesta: “Concursos abiertos, son convocatorias abiertas.”

Desde su punto de vista ¿qué ventajas traería que el CONACES se financie de forma autónoma?

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Respuesta: “Que tuviera a su cargo todo el proceso de evaluación y aseguramiento garantizaría que las contrataciones sean transparentes... La elección de los consejeros del CNA es menos transparente que la de CONACES pues juegan acuerdos entre las universidades y no presentan examen de conocimiento”

¿Cree usted desde su punto de vista que haya algo por mejorar en la asignación de pares y en la evaluación que ellos realizan? ¿Es buena su capacitación?

Respuesta: “en CONACES el tipo de informe se modificó y se mejoró con un informe previo del documento maestro... Los pares hacen la visita, no pueden hacer juicios y hacen una verificación de condiciones con el documento maestro... Dos pares entregan conceptos por separado y el integrante de sala debe evaluar la información de los pares para elaborar la ponencia... en los pares de CONACES no hay un concepto, nunca dice se cumple no se cumple a diferencia del CNA... CONACES no hace capacitación a sus pares... El informe de pares del CNA es más dialogado. No se permite comparaciones, sino una retroalimentación y se emite un juicio, se describe lo que se ve en la universidad.”

Suponga que usted hace parte de alguna agencia reguladora ¿Cuál sería el principal problema que intentaría resolver en pro de mejorar la calidad en las IES?

Respuesta: “Que haya indicadores de medida. No hay adjetivos lo suficientemente claros.”

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

Apéndice C. Entrevista a profesional del ICFES.

Fecha: 21-08-2019

Hora: 17:00

Lugar: Bucaramanga, Universidad Industrial de Santander

Entrevistadoras: Andrea Porras y Camila Arias

¿Cómo ve usted el Sistema de Aseguramiento de Calidad de la Educación Superior que tiene Colombia? ¿Cómo cree usted que influyen las pruebas Saber Pro en el aseguramiento de calidad de las IES?

Respuesta: “Saber Pro es un sistema montado en pro de evaluar procesos y aprendizajes. Todas las pruebas se hacen pensando en los procesos, competencias y aprendizajes... Calidad está montada sobre aprendizajes, sobre pertinencia y desarrollos...hay una diferencia entre conceptualización de las pruebas y las prácticas en las universidades, las pruebas están por encima de lo que están enseñando las universidades. La prueba está evaluando evidencias, procesos, competencias... El Sistema Saber Pro está alineado con el mundo, el problema no es la prueba son las universidades... Las pruebas no producen calidad, son una alerta de cómo está la calidad... No es adecuar las IES a las pruebas si no, al mundo, a lo que el mundo está exigiendo.”

¿Cree usted desde su punto de vista que haya algo por mejorar en la asignación de pares y en la evaluación que ellos realizan para la Acreditación de alta calidad y el Registro Calificado?

Respuesta: “La calidad no es multifactorial, la calidad no está evaluando empleabilidad, pertinencia, ni vigencia social, qué tanto la universidad está conectada con el contexto

SACES EN COLOMBIA DESDE LA TEORÍA DE LA REGULACIÓN

funciones de liderazgo. Hay que complementarlo con empleabilidad, desempeño de egresados, vigencia social (solucionar problemas de la región)”

Suponga que usted hace parte de alguna agencia reguladora ¿Cuál sería el principal problema que intentaría resolver en pro de mejorar la calidad en las IES?

Respuesta: “primero, los profesores porque están transmitiendo información y están evaluando mal a los estudiantes... segundo problema, la falta de pertinencia de los programas...como sugerencia posterior después de ser par académico, recomiendo tener en cuenta los resultados de las pruebas saber pro y valor agregado (con cuanto puntaje entra y cuánto sale el estudiante) y pertinencia.”