

Cómo enfrentar la incertidumbre normativa en aseguramiento de la calidad: Caso de regionalización en autoevaluación institucional

El solo hecho de acordar un conjunto inicial de reglas, por otro lado, casi nunca es suficiente. **Desentrañar lo que estas reglas significan exactamente en la práctica toma tiempo.** Si quienes están aprendiendo a usar un conjunto de reglas no confían en los demás, se requiere invertir en actividades de vigilancia amplias. Se deben crear sanciones apropiadas para quienes no cumplan. Hay que descubrir y discutir las condiciones en las cuales las reglas pueden tener excepciones, **sin que éstas pongan en peligro los principios básicos que se han elegido para regirse.** Habrá conflictos ocasionados por la interpretación de las reglas y se harán ajustes; si no existen órganos para la resolución de conflictos, se puede destruir el proceso de construcción del capital antes de que éste avance.

Ostrom, E. y Ahn T. K.(2003) Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva

Actualmente, la normativa en materia de aseguramiento de calidad es sujeto de recomposiciones y cambios que, si bien representa un nuevo panorama, pueden ser revisados a la luz de los fines, principios y lógicas de base construidos hasta ahora.

De una parte, se procura que los procesos asociados sean consistentes; esto es, que se articulen los requisitos mínimos obligatorios o habilitantes para la oferta de programas con la gestión de la mejora de los programas y la consolidación de los sistemas de gestión de la calidad las instituciones y, de otra, se avanza en la materialización de ideas previas que han quedado rezadas (por múltiples razones, especialmente por las resistencias de las IES) en los gobiernos anteriores como la Superintendencia de Educación Superior (hoy se dispone de un proyecto de ley sobre la Superintendencia de Educación, en general) y la consolidación del Sistema Nacional de Educación Terciaria.

En general, de la reflexión sobre los cambios normativos se derivan varios aprendizajes:

(i) Entender los procesos normativos exclusivamente desde el ámbito técnico es una miopía. Se debe conocer tanto las razones y causales de la expedición de los actos administrativos como las correspondencias con el cuerpo normativo que los arroja, las condiciones de contexto, los beneficiarios potenciales y las pautas de operación o puesta en práctica. La regulación nunca se da en el vacío ni tampoco es aséptica a los intereses de los involucrados.

(ii) Comprender el cambio en un sistema es entender el avance gradual en múltiples frentes que refuerzan o descartan ideas. Por lo que es posible identificar estrategias que promueven la fragmentación de las discusiones (sobre todo las de carácter conflictivo) en varias confrontaciones antes que de enfrentamientos únicos. Esto se conoce en economía como “dependencia de camino”¹ idea que es explorada en el modelo diseño de políticas públicas de Charles Lindblom conocido como modelo incremental.

(iii) Revisar la fragilidad de un proceso o instancia y explotarla de manera mediática es el soporte para la modificación de la estructura o de la institucionalidad. Dicho de otro modo, la profusión de normas inaplicables en la práctica o la instauración de promesas incumplibles suelen ser mecanismos para abonar terreno a los cambios. Dicho de otra manera, sobrecargar un proceso y estipular ajustes ajenos a la realidad (en tiempos y resultados) por decreto es igual a poner sobre la mesa el deseo de desacreditar lo vigente para abrirle campo al cambio desde la justificación

¹ “(...) cuando una norma es adoptada y aceptada por un creciente número de personas, cambiarla luego resulta costoso y difícil, aunque una nueva norma prometa ser mejor que la anterior. De la misma forma, cuando en un terreno comienza a abrirse un camino, quienes luego llegan a él prefieren seguir por el camino abierto, y con eso lo refuerzan.” Krause, M. (2003, p247) la economía explicada a mis hijos. Aguilar. Buenos Aires.

de la ineficiencia creada con fines de descrédito.

(iv) Mantener la trazabilidad de los procesos le otorga credibilidad al trabajo. Esto sugiere que, ante la incertidumbre derivada de los ajustes recurrentes en disposiciones, lo sensato es mantenerse a tono con la filosofía y la tendencia del desarrollo de la misma antes que con la oleada de promesas de certificaciones alternas importadas, de utilidad para el mercadeo y soportadas en el pago antes que para la construcción de una comunidad reflexiva y un discurso propio.

Si esta tétrada se acepta como referente para actuar en este momento de vertiginoso cambio normativo en materia de aseguramiento de la calidad en educación superior, el resultado es que las normas (con sus documentos previos y sus conexos de soporte), entregan evidencias sobre la línea de intervención buscada y sugieren la tendencia en la que vendrán nuevas disposiciones y acciones.

Sobre esa base (de ajuste normativo que respeta una tendencia y actúa para promover el cambio) se identifica que las ideas del Acuerdo CESU 01 de 2018 toman nuevas formas fraccionadas para ser desarrolladas gradualmente y diluidas en muchos otros frentes que repercuten sobre el aseguramiento de la calidad.

Entonces, aunque el Acuerdo de 2018 está hoy derogado (por el reciente Acuerdo CESU 02 de junio 4 de 2019), prevalecen en el ambiente de la reforma normativa sus ideas en materia de “apreciación de condiciones iniciales”² o lo que es lo mismo, la satisfacción de requisitos básicos para iniciar la autoevaluación institucional, tales ideas esbozan dos asuntos asociados a la regionalización:

1. Disponer de un porcentaje de programas acreditados frente al total de acreditables en cada lugar de oferta.
2. Disponer de un plan de regionalización.

La primera -el % de programas acreditados- se satisface si se expone con claridad:

- (i) el menú o la lista de los registros calificados (programas que se pueden ofertar). Tarea de depuración que deben acometer las IES.
- (ii) cuáles son las condiciones de oferta de programas cuando se va a las regiones. Esto se ha llamado **modelo de regionalización**. Y aunque sobre lo que puede entenderse por modelo no se dispone de claridad si se identifican pistas en el Decreto 1330 de 2019, en el que se hace referencia a lo que podría contener, en el Artículo 2.5.3.2.3.1.6:

Artículo 2.5.3.2.3.1.6. Modelo de bienestar. La institución establecerá las políticas, procesos, actividades y espacios que complementan y fortalecen la vida académica y administrativa, con el fin de facilitarle a la comunidad institucional el desarrollo integral de la persona y la convivencia en coherencia con las modalidades (presencial, a distancia, virtual, dual u otros desarrollos que combinen e integren las anteriores modalidades), los niveles de formación, su naturaleza jurídica, tipología, identidad y misión institucional.

La segunda, **el plan de regionalización**, se atiende en los términos del Acuerdo CESU 01 de

² **APRECIACIÓN DE CONDICIONES INICIALES:** Proceso de evaluación por parte del CNA de las instituciones de educación superior o programas académicos que expresen su voluntad de iniciar procesos de acreditación. Se realiza en el marco de funciones del CNA de orientar a las IES en sus procesos de autoevaluación y consiste en la revisión de los criterios y requisitos a los que hace referencia el Acuerdo CESU 02 de 2012 acompañada de una visita del CNA que pretende hacer consciente a la institución de si reúne o no las condiciones que le permitan adelantar, con probabilidades de éxito, procesos de acreditación.

Para la oferta de programas de pregrado o posgrado en municipios diferentes a los señalados en el inciso anterior, la institución debe presentar una evaluación del plan de regionalización que incluya compromisos de mejora de acuerdo con su nivel de desarrollo. Este plan debe contener al menos:

- i. **Información sobre características de la oferta de programas:** número de cohortes, población a atender y pertinencia del programa.
- ii. **Indicadores de resultado de esta oferta:** tasas de deserción y graduación, resultados de pruebas Saber y desempeño de los egresados.
- iii. **Condiciones institucionales de la oferta:** disponibilidad y acceso a infraestructura, bienestar y extensión.

Parágrafo: los espacios físicos que use una Institución de Educación Superior para el desarrollo de programas académicos en convenio con otras entidades o instituciones deben ser incluidos en su plan de regionalización.

Los programas desarrollados en convenio con otra Institución de Educación Superior deben ser incluidos dentro de su oferta por el o los responsables del registro calificado. En consecuencia, esta oferta de programas deberá incluirse bajo las condiciones de los lineamientos de acreditación institucional, cuando se oferten en municipios de categorías Especial (0), 1 y 2, o dentro del plan de regionalización, cuando se oferten en los demás municipios.

2018, que bajo el título 3.2, plantea lo mínimo que puede contener:

Por tanto, las IES deben mantener el trabajo en lo que declara el Acuerdo CESU 01 de 2018: instaurar la dinámica de ordenar su oferta de programas y construir un modelo sobre el cómo operan para llevarla a las regiones.

La derogatoria del Acuerdo CESU 01 de 2018 no supone su inaplicabilidad, sino una transición. Tal y como lo declara en el considerando la norma que lo deroga (Acuerdo CESU 02 de 2019):

Que, de acuerdo con el numeral 2 del artículo 4° del Acuerdo 04 de 2013 “*Por el cual se expide el reglamento, funciones e integración del Consejo Nacional de Acreditación de Colombia*”, el CNA se encuentra preparando la actualización de los lineamientos de acreditación de alta calidad para ser presentados ante el CESU, razón por la cual se hace necesario derogar el Acuerdo 01 de 2018 hasta que empiece a regir la nueva reglamentación que disponga el Gobierno Nacional sobre el Registro Calificado de Programas de Educación Superior.

Que, para evitar vacíos jurídicos que impidan adelantar los procesos de acreditación de alta calidad, resulta imperioso establecer la aplicación de los lineamientos de acreditación de los años

2013 (para programas) y 2015 (para instituciones) a los procesos que se presenten después de la expedición del presente acuerdo.

La esencia de la norma -las ideas de soporte- continúan vigentes y lo que se espera de los lineamientos actualizados (próximos a salir) es que se mantenga la necesidad de justificar la oferta de programas (elaborar un modelo) y entregar un plan de regionalización.

De esta manera, si hoy se vive una turbulencia, el llamado es estar atento a los oportunistas vendedores de humo que asociados en negocios de certificación o desde las esferas políticas venden opciones salvadoras que omiten que hay experiencia en el asunto y exploran las resonancias de la inseguridad de una comunidad que debería estar más unida alrededor de una cultura de la evaluación y sobretodo exhibir criterio para decidir antes que ingenuidad para

adherirse a discursos preparados con fines de venta.