Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Una política pública que merece otra reflexión*[1]

System of quality assurance of higher education. A public policy that deserves

Nayibe Peña Frade[2]
nayibe.pena@fuac.edu.co

RESUMEN

Se exponen a continuación algunas ideas propuestas por hombres y mujeres de la academia que hacen investigación o con reconocida experticia en el gran tema del control y la vigilancia de la educación superior. En los textos que se refieren y comentan en este artículo se aborda, en primer lugar, el polémico asunto de la calidad; las ideas a este respecto se presentan de manera que el público tenga una panorámica de los aspectos más álgidos en cuanto a la definición, medición y certificación de la calidad de instituciones y programas, y de sus consecuencias sobre instituciones y sujetos, pero también sobre el sistema de educación superior. En segundo lugar, se acomete la autonomía universitaria desde el punto de vista de su fundamentación y las contradicciones que presenta la realidad empírica frente a las concepciones de autonomía más apreciadas. Después se hace referencia a las transformaciones de las instituciones de educación superior y los sujetos colectivos que las conforman, tratando de mostrar los desequilibrios generados por dichos cambios. Por último, se hacen algunos planteamientos sobre las políticas públicas con la intención de destacar sus omisiones e incongruencias.

PALABRAS CLAVE: universidades, evaluación, calidad, autonomía universitaria, educación superior, política pública.

SUMMARY

The following document sets some ideas proposed by academics who do research or has recognized expertise in the great issue of control and monitoring of higher education. In the texts referred and discussed in this article is addressed, first, the contentious issue of quality; the ideas related with this topic are presented in such a manner that the public has an overview of the most critical aspects in terms of the definition, measurement and quality certification aspects of institutions and programs, and its consequences for institutions and students, but also on the higher education system. Secondly, the university autonomy is undertaken from the point of view of their foundation and from empirical reality contradictions against the most appreciate views about autonomy. Moreover it refers to the transformation of higher education institutions and the collective subjects belonging to them that are trying to show up the imbalances created by these changes. Finally, this document presents some approaches about public policies with the goal of highlighting its omissions and inconsistencies.

KEYWORDS: universities, evaluation, quality, university autonomy, higher education, public policy.

Fecha de recepción: 2015/02/18
Fecha de evaluación: 2015/03/13
Fecha de aceptación: 2015/04/13

---

* Cómo citar este artículo: Peña Frade, N. (Junio, 2015). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Una política pública que merece otra reflexión. *Criterio Jurídico Garantista*, 7(12), 114-145.

1. Artículo de revisión producto de la investigación doctoral "Análisis con enfoque de género de la política pública para la calidad del sistema de educación superior en Colombia (1960-2010)", que realizo para optar al título de doctora en Cultura y Educación en América Latina, programa ofrecido por la Universidad de Arte y Ciencias Sociales (ARCIS), Santiago de Chile. El estudio está siendo financiado por el proyecto Fortalecimiento de Equidad de Género en la Educación Superior –FEGES– (NICHE/COL061-091), Bogotá. Colombia.
2. Socióloga y magíster en Urbanismo de la Universidad Nacional de Colombia, docente de la Facultad de Ciencias Humanas de la Universidad Autónoma de Colombia. Estudiante del Doctorado en Cultura y Educación en América Latina, programa ofrecido por la Universidad ARCIS de Chile.

Introducción

Las políticas públicas sobre la educación superior en Colombia son el tema de fondo de este artículo, más exactamente las que se relacionan con el sistema nacional de mejoramiento y aseguramiento de la calidad. En este sistema están incluidos, y muchas veces confundidos, a decir verdad, múltiples objetos, entre ellos las universidades; las políticas; las reformas; los protocolos de evaluación; los pares académicos; los resultados de las evaluaciones; la calidad; la educación superior; la autonomía universitaria; los programas y planes de estudio; la acreditación de universidades y de programas; el control y la vigilancia; las demandas que hacen familias, sociedad y empresa a las universidades; los actores universitarios individuales (investigadores, docentes, directivas, funcionarios, expertos o "tecnoburócratas") o colectivos-políticos-corporativos (los movimientos estudiantiles o de docentes, las asociaciones de universidades, las academias, los gremios y colegios de profesionales), la sociedad informacional o del conocimiento, el mercado de títulos universitarios, el servicio público y el derecho fundamental que es la educación en todos sus niveles. Estos son solo algunos de esos muchos objetos de análisis, o por lo menos los más usuales y polémicos.

Este artículo tiene un propósito definido: identificar conceptos, datos e ideas que permitan después proponer un análisis que trascienda las posturas radicales e ideologizadas que hay en torno a la evaluación y la calidad de la educación superior. Sortear tanto las oposiciones y resistencias que no admiten revisión como las obediencias acríticas y las apologías ingenuas es parte del propósito que da origen a la investigación de la que es producto este artículo. El fin último es construir una tercera vía analítica, discursiva y orientadora de acciones y estrategias que conduzcan a una autonomía universitaria concreta (Acosta Silva, 2000).[3]

Aunque en este artículo se presentan ideas propias, el énfasis está puesto en las concepciones relacionadas con la calidad, con la autonomía universitaria, con las transformaciones en el equilibrio de fuerzas en las universidades y con las políticas públicas para la educación superior que han puesto a circular personas que están trabajando en esta amplia temática en América Latina y, claro está, en Colombia.

La calidad

Este es uno de los tópicos más álgidos y polémicos en la discusión acerca de la evaluación de la educación superior. De por sí es complejo definir tanto el

3. El sociólogo mexicano Adrián Acosta Silva (2002), profesor en la Universidad de Guadalajara, en su libro *Estado, políticas y universidades en un periodo de transición*, sugiere como tercera vía y de manera implícita, mirar dentro de las instituciones y pensar como problemas la interacción de las políticas públicas y de las particularidades de las instituciones universitarias, la mediación de la cultura organizacional en la aplicación de las prescripciones estatales, y la relación de doble vía —y vinculante— entre el resultado de hacer lo mandado por las políticas y el cambio constante en el contenido mismo de lo mandado. Mientras elaboraba este artículo encontré un documento suyo que me ratificó que una tercera vía es posible —y que no es acrítica o de segunda, como pudiera parecer a algunos—.

Criterio Jurídico Garantista. (Ene.-Jun. de 2015). Vol. 7, n.º 12, 114-145. ISSN: 2145-3381. Bogotá: Universidad Autónoma de Colombia.

objeto al cual califica la calidad —si las instituciones, los programas o los sujetos involucrados (docentes, estudiantes, funcionarios/directivos)—, como el aspecto que se analiza para dictaminar el estado de la calidad —este puede ser el proyecto institucional propio, el proceso seguido para implementarlo o el resultado obtenido tras su desarrollo—.

También son objeto de debate la definición de la calidad que se pretende alcanzar; los aspectos, dimensiones o prácticas en las que se debería implementar; y los métodos a través de los cuales supuestamente se consigue. Así mismo, se discute acerca de los efectos que ha tenido y puede tener una búsqueda a ultranza de calidad sobre las instituciones y el sistema mismo de educación superior.

Caracterizar la "calidad" respecto de la cual dicen algo las políticas públicas para la educación superior, o que han reelaborado (o deducido) a partir de prácticas y resultados de evaluaciones concretas, es una tarea en la que se ha avanzado pero que está lejos de finalizar. Es necesario abordar problemas como la falta de definiciones y de consensos en cuanto a la calidad en referencia, específicamente, a procesos de educación, y las instituciones encargadas de supervisar, controlar, vigilar o evaluar la educación.

Una formulación más depurada de la complejidad expuesta es la que aportan Nelson López y Victoria Puentes al definir el "campo de evaluación":

> La noción de campo de evaluación se entiende como «la arena o el escenario conflictivo que alberga diferentes y contradictorias posturas sobre la evaluación, que se encuentran en lucha y conflicto por alcanzar la hegemonía, y una vez alcanzada, hacen uso del monopolio del poder y control legitimando una forma particular de entender la evaluación, excluyendo a las posiciones diferentes (2010, pág. 3, nota 5 a pie de página).

La dificultad que implica hacer un análisis de la calidad de la educación puede vislumbrarse en estas afirmaciones hechas por dos integrantes del grupo de investigación PACA,[4] de reconocida trayectoria en estas temáticas, quienes se basan en un estado del arte:

4. El grupo PACA (Programa de Acción Curricular Alternativo) de la Universidad Surcolombiana, llevó a cabo la investigación El estado del arte de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia, "con el propósito de integrar las diferentes producciones, elaboraciones, investigaciones, artículos, documentos y experiencias concretas, que permitan construir una visión amplia del fenómeno estudiado, relacionado con la «evaluación de la calidad de la educación» (…) El estudio se realizó en dos etapas; la primera concluyó con la presentación del libro *El estado del arte de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia (ISBN*: 978-958-8324-08-1) a través del cual se organizó la producción existente utilizando 9 categorías analíticas, relacionadas con conceptualización de la evaluación; análisis crítico sobre la evaluación; evaluación de la calidad y sistemas educacionales; evaluación en los niveles básica y media; evaluación en la educación superior, evaluación y acreditación; sistematización de experiencias, investigación en evaluación y experiencias internacionales (…) *En la segunda parte del estudio*, se realizó la sistematización del trabajo documental elaborado en la primera etapa, se indagó sobre nuevos trabajos como complemento de la información obtenida en la primera fase y, de igual forma se hizo la sistematización, que permitió determinar y precisar los enfoques y sustentos teóricos de cada una de las experiencias consignadas, los propósitos e intencionalidades de su elaboración, la complejidad y profundidad de los análisis desarrollados y los impactos y resultados obtenidos" (López y Puentes, 2010, pág. 1). El primer libro fue publicado en 2007 y el segundo en 2011.

> La calidad de la educación se analiza desde diferentes ópticas (calidad interna, externa, enfoque de sistemas). Algunos autores la asocian con diversos factores como las características de los docentes, infraestructura, los contenidos, la administración educativa. Otros, relacionan la calidad de la educación en el contexto de situaciones de pobreza y exclusión social (López y Puentes, 2010, pág. 11).

De las dificultades por superar en tal sentido dan cuenta algunos artículos que se refieren a la calidad, como los siguientes:[5]

Ritualismos que vacilan

Hasta ahora, para identificar la calidad que tenga una determinada institución, programa, proceso o sujeto se han utilizado indicadores que están consignados en un protocolo, sea este una prueba que se responde, un formulario que se diligencia, una lista de chequeo que se confronta o un informe que se avala.

> Caracterizar la "calidad" respecto de la cual dicen algo las políticas públicas para la educación superior, o que han reelaborado (o deducido) a partir de prácticas y resultados de evaluaciones concretas, es una tarea en la que se ha avanzado pero que está lejos de finalizar. Es necesario abordar problemas como la falta de definiciones y de consensos en cuanto a la calidad en referencia, específicamente, a procesos de educación, y las instituciones encargadas de supervisar, controlar, vigilar o evaluar la educación.

En todos los casos hay un sujeto que califica, evalúa o constata lo que otro afirma como cierto o real. En el caso de las instituciones o programas, ese tercero da fe de que aquello sometido a evaluación cumple con unos requisitos o estándares que lo hacen merecedor de acceder a un determinado estatus.

¿De dónde salen esos protocolos? ¿Cómo se validan ellos mismos? ¿Qué actores y a través de qué procesos les confieren legitimidad? ¿Cómo adquieren la fuerza de norma que conlleva a que instituciones y personas acepten someterse a ellos?

Daniel Innerarity suscita varias reflexiones pertinentes acerca de lo que en verdad miden los indicadores de calidad. El autor se interroga por la realidad empírica del trabajo, complejo y colectivo, que se manifiesta en los procesos académicos y que queda traducida en números u otro tipo de evidencia. Plantea este autor que los indicadores se diseñan teniendo como referente tan sólo aquello que es fácil de medir (Innerarity, 2013, pág. 675), y que, probablemente, lo que se evalúa —porque puede expresarse en cifras— es lo que

5. La versión original de este artículo fue escrita para la asignatura Educación, Conocimiento y Nuevas Tecnologías, que hace parte del cuarto semestre del doctorado semipresencial Cultura y Educación en América Latina de la Universidad ARCIS de Chile que cursa la autora. Está basado en artículos encontrados siguiendo las indicaciones de búsqueda en google académico durante el periodo agosto-septiembre de 2014; dicho material fue complementado con una nueva búsqueda realizada en el periodo enero-febrero de 2015.

concita la atención y los esfuerzos de las instituciones y de su personal académico, directivo y administrativo. En consecuencia, dice él, cabe preguntarse por lo que queda por fuera de la evaluación y, por lo mismo, desatendido o desguarnecido. Y más importante: de eso que se posterga o se desprecia porque no es cuantificable, ¿qué es «académico»? (Innerarity, 2013, pág. 676).

En sintonía con estas dudas están los planteamientos de Miguel Ángel Santos, autor español al que citan Carlos Miñana y José Rodríguez (2011, pág. 160):

> «El discurso de la calidad educativa no se puede hacer al margen del análisis profundo de las ideologías que sustentan los diversos puntos de vista y las consecuencias que tienen de cara al desarrollo de determinados modelos de sociedad y de ser humano» (2003, 224) (…) Los hilos que tejen la trampa del discurso sobre la calidad son de carácter intrínseco y extrínseco. Con respecto a la primera dimensión, Santos (2003) considera cuatro problemas fundamentales: la simplificación o reduccionismo de la calidad de la educación a la eficacia y la competitividad, confundiendo el éxito educativo con el rendimiento académico; la confusión que genera identificar la calidad con alguna de sus condiciones (por ejemplo, las instalaciones, la relación numérica profesor/estudiantes, los títulos del profesorado); la «distorsión que supone dejar al margen de la calidad elementos sustanciales de la misma, por ejemplo, la ética de los procesos educativos» (2003, 21); y la tecnificación de las evaluaciones que confunde rigor y objetividad con números y medida. Desde una dimensión extrínseca plantea que el grave peligro de la comparación encierra en sí un hecho injusto por cuanto compara instituciones y personas de condiciones muy disímiles, acarreando consecuencias discriminatorias; así mismo, el peligro de la manipulación de los datos se convierte también en «una fuente de injusticia, no solamente porque perjudica a unos sino porque beneficia descaradamente a otros» (2003, 23).

Se plantea un nuevo problema: los protocolos e instrumentos utilizados para identificar la calidad, o su ausencia, en una institución o programa, responden a una postura ideológica y, además, pueden tener el efecto de favorecer a unos examinados con respecto a otros.

López y Puentes profundizan este punto de vista:

> Cuando se está de cara a una posición o "ranking" es preciso advertir las estructuras de poder y control que este proceso agencia y la influencia que ejerce sobre la naturaleza de la acción evaluativa... el poder está concentrado o materializado en la posibilidad de definir qué instituciones son de rango superior, medio e inferior y, desde dicha clasificación definir la calidad de las mismas. Es de observar que otro rasgo de la dimensión del poder y del control, es la mínima o poca importancia que se le otorga al medio o instrumento (examen) que se utiliza para definir ese "ranking". Lo importante es definir qué instituciones educativas están en el nivel X sin preocuparse por el medio utilizado para lograr dicha posición (2010, pág. 14).

Exigir calidad en los procesos educativos parece ser una necesidad o una conveniencia que está fuera de duda. Las vacilaciones más grandes se presentan en cómo construirla dentro de las instituciones universitarias, para que después pueda ser constatada por las entidades oficiales encargadas de certificarla. Las ideas y autores presentados conducen a cavilaciones más inquietantes,

por ejemplo, las formas de perversión o las deformaciones que puede sufrir la calidad en el proceso de su realización.

Testigos y testimonios

Cuestionamientos como los anteriores ponen en entredicho la legitimidad de las mediciones o evaluaciones como medio e instrumento para calificar el nivel de calidad, legitimidad que, de cualquier manera, no es claro quién la concede o sobre qué bases descansa. La citada ponencia de López y Puentes también permite ir más allá: ¿y si hay más de una fuente de legitimación de la calidad de una institución universitaria? De ser así podría suceder que entre esas dos fuentes y modalidades de legitimidad haya una relación de contradicción. El argumento de estos autores es como sigue:

> El acto administrativo o certificación otorgan validez a desarrollos exclusivamente académicos, pero esto no se ve correspondido con la legitimación que la sociedad civil hace de los procesos y de los resultados que obtienen los individuos que se forman en las instituciones educativas. Una evaluación social se convierte en un proceso elaborado, amplio y enriquecido, con participación de agentes externos e internos, con propósitos que desbordan el proceso instrumental y operativo (López y Puentes, 2010, pág. 16).

En efecto, la sociedad reconoce a la universidad, le da un valor histórico y le confiere tanto prestigio que la aspiración de obtener un título universitario sigue teniendo gran importancia, y no solo en Colombia. Muestra de ese reconocimiento también es la confianza que se tiene en los pronunciamientos y criterios de docentes e investigadores de las universidades acerca de asuntos de interés público.[6] No es desdeñable el aumento sostenido en la demanda de cupos en las universidades ni en la cantidad de bachilleres que quieren iniciar estudios superiores. Con sus más y sus menos, la importancia de la educación superior que han ofrecido las universidades a los y las colombianas es indudable. Miñana lo sintetiza así:

> Desde el punto de vista de la formación, la universidad de masas no innovó pedagógicamente… La revolución estuvo en el cambio de escala, en la democratización del acceso, en empezar a considerar la educación superior como un derecho, en la radicalización política y la participación, en el crecimiento de la extensión solidaria y comprometida con los más pobres, en la emergencia de la investigación-acción y en el empoderamiento de los jóvenes (2011, pág. 85).

La calidad intrínseca en esa valoración positiva de la universidad, que se mantiene pese a las carencias o faltas que le reprocha la sociedad a las instituciones, es de una naturaleza distinta de la calidad explícita que quieren cuantificar y certificar las agencias y actores que acreditan, avalan y califican a universidades y programas. Parecería que asistimos a un proceso en el cual la legitimidad social de la educación superior

6. He propuesto unas ideas respecto a la importancia de la institución universitaria en dos artículos. En uno de ellos analizo los planes de desarrollo colombianos del periodo 1958-1978, para identificar las tareas y responsabilidades que los gobiernos de la época consideraban propias de las universidades (Peña Frade, 2013); en el otro reflexiono acerca de la importancia histórica de los intelectuales universitarios (Peña Frade, 2014).

pierde importancia frente a la pontificada por expertos, o, incluso, que aquella se cataloga como espuria porque no está respaldada por "instrumentos" y mediciones objetivas. En este punto adquiere sentido una observación de Miñana acerca de las estrategias de legitimación que han adoptado algunas universidades y que podrían causar lesiones en la valoración y el aprecio social por la universidad. Dice él:

> En lugar de apuntar a ampliar significativamente su base social o a la pertinencia, han apostado a la "excelencia" y a la competitividad, a ascender en los rankings y en los resultados de las evaluaciones, excelencia que se logra con la exigencia, aceptando los criterios establecidos en las evaluaciones externas y escogiendo a los más capaces... los discursos sobre la excelencia no dejan campo para propuestas que rompan los cánones establecidos, innovadoras, más incluyentes y pertinentes, menos competitivas, más participativas y que reconozcan los saberes locales, alternativos o no hegemónicos (Miñana, 2011, pág. 103).

Por esto mismo, quizás, López y Puentes llaman la atención sobre la necesidad e importancia de "un estudio de los «usos sociales» de estos puntajes y sus efectos sobre la calidad y pertinencia de la educación ofrecida" (2010, pág. 14).[7] Esta indagación sería muy importante para variar los actores investidos del poder no solo de evaluar sino de dar fe y, consecuentemente, de certificar la calidad; incluso, serviría para introducir cierta equidad en el proceso. Igual que a los testigos de la calidad, es necesario también reconsiderar los testimonios que ellos dan acerca de su existencia en una institución o un programa, dado que son los únicos a los que se concede validez.

Indicios y *souvenirs*

En otro artículo, López Jiménez amplía la perspectiva sobre "calidad", al señalar que

> una tipología de las concepciones sobre calidad (…) da lugar a tres grandes formas o percepciones de la calidad de la educación, estas son: la calidad de la educación como eficiencia interna del sistema, la calidad de la educación como producción de conocimiento original y la calidad de la educación entendida como mejoramiento de la calidad de vida (2007, pág. 14).

La calidad, vista como eficiencia y como producción de conocimiento, conlleva centrar el análisis en las prácticas y acciones pedagógicas, de investigación, administrativas, de gestión o financieras de las instituciones universitarias, mientras que el logro de calidad de vida implicaría mirar a las universidades desde afuera de ellas mismas, apenas como medios o instrumentos para fines que quizás resulten ajenos a su tradición. Sin embargo, son esas múltiples mejoras en la calidad de vida y el desarrollo —que se pueden comprobar como resultado directo e indirecto del trabajo de

7. En Chile se han hecho varios análisis de las consecuencias que ha tenido la aplicación de las políticas y normas para la calidad de la educación superior, algunos se han enfocado en el sistema universitario y otros en la movilidad y la desigualdad social. Ver especialmente Brunner et al. (2005) y Gauri (1996). En un estudio reciente Mónica Marquina (2006) hace una comparación de los sistemas de acreditación en México, Colombia, Chile, Holanda, Suecia, Estados Unidos y Nueva Zelanda, y centra el análisis en los pares evaluadores y las problemáticas que ellos enfrentan y producen.

las universidades— las fuentes sociales de la legitimidad y el renombre de la universidad.

Otra sugerencia con relación a la calidad proviene del artículo de Carmen García-Guadilla, y se refiere al aspecto en el cual hagan énfasis los sistemas de evaluación:

> Los países con sector público fuerte –caso europeo y una parte importante de países latinoamericanos– están introduciendo nuevas fórmulas de regulación, donde el énfasis se pone en los resultados y por lo tanto en la evaluación, y menos en la planificación y los insumos (2000, pág. 5).

Los estudiantes universitarios, los docentes ya incorporados a las instituciones, o los que están disponibles en el segmento laboral respectivo, junto con los currículos, modelos pedagógicos y normativas internas, son los insumos con los cuales las universidades hacen su trabajo. La importancia de las opiniones, frutos y acciones de estos sujetos, así como sus límites y carencias, lo mismo que las condiciones en las cuales viven su experiencia universitaria, son aspectos que pierden importancia frente a los resultados a través de los cuales se mide la calidad de forma "racional", "neutral" y uniforme.

Es en ese sentido que puede entenderse la afirmación de López y Puentes: "de nada sirve medir la calidad de las instituciones o los profesionales en términos de resultados si se desconoce el proceso y las condiciones en que se forma" (2010, pág. 17). Los sujetos y sus acciones (u omisiones), así como una suerte de cultura institucional-organizacional, hacen parte de esas condiciones y procesos que están en la base de los resultados que miden la calidad o su ausencia. Sin embargo, como las intenciones y cometidos de estos sujetos, y, sobre todo, las valoraciones de los que consideran sus propios logros no son mensurables, porque son "subjetivos" o producto de "percepciones", de poca cosa valen para esta calidad cuantitativa que se identifica aplicando instrumentos "objetivos". Tampoco se incorporan en ella las relaciones sociales, pedagógicas y éticas que van creando estos sujetos en la interacción continua, relaciones que son parte entrañable del *ethos* universitario y la formación de personas para la práctica y la revitalización de una ciudadanía activa y con sentido.

Parecería, además, que las personas que están en el interior de las universidades quedan excluidas de esa categoría "calidad de vida" propuesta por López Jiménez (2007) como una de las formas de aquilatar la calidad de la educación. En otras palabras: el punto de vista cuantitativo de la calidad no considera que dentro de las universidades pueda haber una calidad de vida de la que gozan las personas que hacen parte de la comunidad universitaria y que es efecto y causa, a la vez, de las múltiples y cotidianas relaciones entre sujetos muy distintos.[8] Así lo plantean Miñana y Rodríguez:

> Desde la perspectiva del camino escogido para dar cuenta

8. Dentro de los Lineamientos para la acreditación del Consejo Nacional de Acreditación (CNA) hay unas características asociadas al factor *bienestar universitario*, para el que se define una orientación precisa: "crear un clima propicio para la formación de una comunidad académica y para el crecimiento personal y colectivo de sus miembros"; para que su bienestar universitario pueda

> de la calidad de la educación existen al menos dos falacias: creer que la calidad de la educación, como la calidad de vida pueden ser reducidas a una o dos dimensiones y olvidar que los sujetos desarrollan parte importante de sus vidas en el mundo universitario y, como tal, la calidad de la vida universitaria, incluida la calidad de vida de sus actores constituyen parte fundamental de lo que se podría denominar calidad de la educación (2011, pág. 162).

Una manera de interpretar las ideas precedentes es que los indicios de calidad a los que se ha recurrido hasta ahora ni son los únicos ni, quizás, son los más idóneos. Puede ser cierto lo que asevera Innerarity (2013): se mide lo que se deja medir sin mayor resistencia y lo que, además, no admite demasiadas o enfrentadas interpretaciones; y es así porque si la calidad se certifica y tiene repercusiones estratégicas para las universidades (posición en una escala, prestigio, aumento de la demanda, solvencia financiera) debe ser taxativa. Pero si no hay apertura hacia nuevos indicios y señales de calidad, más flexibles, complejos y polisémicos, los que se utilizan de manera tan ritualizada podrían llegar a convertirse en "muestras" extraídas de las instituciones, en algo así como *souvenirs* que se exhiben porque están congelados en el tiempo.

Es en ese sentido que puede entenderse la afirmación de López y Puentes: "de nada sirve medir la calidad de las instituciones o los profesionales en términos de resultados si se desconoce el proceso y las condiciones en que se forma".

Sospechas y especulaciones

Un punto importante de análisis debe ser el referente último de los resultados que determinan si una institución o proceso tienen calidad y qué tanta, es decir, en las actuales circunstancias ¿de qué dan cuenta exactamente los resultados e indicadores que muestran la calidad de lo evaluado?

López Jiménez plantea una postura mucho más poderosa en las preguntas que formula con respecto a la evaluación de

realizar ese cometido cada universidad debe "asegurar la coherencia entre la filosofía de la institución y sus políticas de bienestar y la realidad cotidiana de su quehacer. El respeto por la opinión ajena, las condiciones adecuadas de participación, de remuneración y de ejercicio de la autoridad son, entre otros, factores que facilitan un clima institucional propicio para el ejercicio de la docencia, la investigación y la proyección social". En los protocolos del CNA el factor bienestar universitario está conformado por cinco características, expresadas en doce variables y medidas a través de 19 indicadores; para evaluar la calidad del bienestar universitario se tiene en cuenta que existan políticas, una dependencia encargada de esta función, una oferta de servicios, que se programen actividades formativas, y que todo lo anterior esté bajo la responsabilidad de personal competente e idóneo (CNA, 1988, págs. 94-99).

la calidad educativa, más exactamente a su origen:

> ¿Cuál es la investigación académica que soporta las diferentes pruebas evaluativas que se realizan en el país en los diferentes niveles y grados? (…) ¿Quiénes son los interlocutores válidos en la configuración del diálogo académico sobre la problemática de la evaluación de la calidad de la educación? ¿Qué están esperando las IE para construir "voz institucional" en materia de evaluación de la calidad de la educación? (2007, pág. 16).

Podría pensarse, al menos como hipótesis de trabajo, que el origen de las políticas públicas para la evaluación, calidad y aseguramiento de la educación superior es una consecuencia de experiencias de evaluación ya hechas, es decir, que las políticas son respuesta o reacción a hechos acontecidos, y no mecanismos para producir cambios en el futuro. De ser así, podría suponerse también que no hubo investigación previa a su implementación, y que la investigación posterior podría haberse concentrado en explicar o justificar los resultados, o en establecer estrategias de mejoramiento, no tanto de las instituciones, sino de los instrumentos y procedimientos utilizados para hacer las evaluaciones.

Estudios y documentos que he consultado muestran que más que investigación, se realizaron consultorías y estudios orientados al análisis de la capacidad de respuesta que tendrían las instituciones en su estado actual, frente a los retos, sobre todo globales, a los que deben responder las universidades contemporáneas.[9] En otras palabras: se identificaron los vacíos, limitaciones y carencias de las instituciones para afrontar unas exigencias definidas a priori y por fuera de ellas mismas.

Son escasos los estudios acerca de cómo se han adaptado las instituciones a esos requerimientos de las evaluaciones, o cuáles han sido los efectos y costos que han tenido en y para las universidades. También he encontrado consenso en las fuentes consultadas en que los actores universitarios no han sido los protagonistas en el diseño de los sistemas de evaluación, ese papel lo han desempeñado expertos que terminaron por formar una pléyade internacional.

Guiones y personajes

La calidad, en el caso de programas e instituciones, es una creación colectiva, o mejor, el resultado de un encadenamiento de mandatos externos, decisiones, acciones y recursos disponibles, todo ello en una temporalidad específica; es una red de personas trabajando de consuno y haciéndolo según lo permiten o dificultan las relaciones interpersonales e institucionales que se han configurado en el tiempo. Esta red integra a cada institución con el Estado, con la sociedad nacional, con el conjunto de universidades del país y con el mundo, porque los procesos de evaluación tienen un carácter global. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) y la Organización de las Naciones Unidas para la Edu-

9. Este es el tipo de diagnóstico que producen o ponen en circulación la Unesco-Creslac y el Banco Mundial. Ver, por ejemplo, Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (2003), Brunner (2002) y Unesco-Creslac/Ascun (1998).

cación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) insinúan con nitidez esa articulación enunciando las condiciones previas que supone la evaluación:

> El grado de desarrollo económico del respectivo país, las diferencias de calidad del sistema de enseñanza superior, el tipo de régimen político, las fuentes de financiamiento de la educación superior, los mecanismos regulares de evaluación académica existentes en cada establecimiento, las disparidades regionales, las modalidades de capacitación y las escalas salariales del personal académico (Gauri, 1996, pág. 228).

Sin embargo, ante un resultado poco halagüeño, y como reacción a las consecuencias que este genera en el posicionamiento de la institución o el programa, se activa un proceso de descolectivización-individualización que Varun Gauri (1996), refiriéndose a las escuelas chilenas, sintetiza así:

> Se utilizó la prueba como una medida simultánea de las necesidades locales y del desempeño local, nunca se decidió si las escuelas de bajo rendimiento debían recibir más recursos (como una especie de focalización) o ser castigadas (mediante la publicación de las puntuaciones, que conduce a la salida de los padres). ¿*Eran pobres resultados de una muestra de la falta de una escuela o una indicación de los desafíos que enfrenta*? (pág. 95). [Traducción y cursivas mías].

Susana López y Marcelo Flórez aportan algunas ideas sobre este aspecto de la calidad al afrontar el tema de las presiones y responsabilidades que se asignan (y quién lo hace) a los diferentes actores universitarios en la búsqueda de calidad de las instituciones y de los programas. La cita pertinente es esta:

> Los altos funcionarios y los mandos medios de la administración educativa, promotores de la gestión de calidad, responsabilizan a la escuela y al profesor del éxito o fracaso. Según Juan Escudero (1999), el último eslabón de la cadena de la administración educativa recibe el peso social, pedagógico y económico de sacar adelante la educación (2006, pág. 8).

Más adelante los autores amplían su exposición:

> El argumento de la responsabilidad de los profesores para la transformación de la gestión escolar y del rendimiento educativo se fundamenta en que éstos deben asumir los compromisos que signaron, aportando su creatividad (…) Es fácil identificar cómo la responsabilidad del Estado de ofrecer resultados educativos a la sociedad, con eficiencia y calidad, se desplaza al profesorado (López y Flórez, 2006, pág. 11).

Miñana y Rodríguez plantean otras caras de este mismo asunto:

> Desde la objetividad, universalidad, neutralidad y lejanía de las pruebas se logra introducir en el aula y en el currículo una serie de mecanismos sutiles para culpabilizar a cada universidad, a cada profesor y a cada estudiante de su fracaso, para estimular la competitividad en lugar de la cooperación entre instituciones, profesores y estudiantes, para eliminar una serie de actividades "improductivas" o sospechosamente etéreas y concentrarse en el éxito ante unas pruebas (2011, pág. 163).

Pero la individualización de la calificación obtenida en una evaluación de calidad se descarga también en los estudiantes: "La propuesta neoliberal es muy clara en plantear que –en orden a valorar la calidad de la educación básica/mínima que el Estado debe financiar– son los resultados de los estudiantes el factor definitivo" (Miñana y Rodríguez, 2011, pág. 167).

El resultado de las distintas formas de medición a las que son sometidos sujetos y procesos que hacen parte de las universidades, y que en últimas constata la calidad de un programa o una institución, se superpone al sujeto y los procesos reales, los abstrae de un conjunto de interacciones e intercambios que es propio de las universidades y la formación universitaria; convierte lo plural y complejo en unitario, concreto, simple y exacto. ¿Qué alternativas tienen la institución o el programa al cual no se le reconoce calidad suficiente?[10] Al parecer solo volver a intentarlo, ser vueltos a medir después de hacer ajustes y esfuerzos específicos en las áreas que obtuvieron menores puntajes.

Peripecias y trasiegos

Las consecuencias de la aplicación reiterada de este modelo de calidad están en proceso de decantación, pese a que ya han transcurrido veinte años de haberse comenzado a implementar instrumentos de evaluación y control. Entre las secuelas que apenas han sido esbozadas por quienes estudian el tema están:

a) La homogeneidad de las instituciones, respecto a la cual resultan esclarecedoras estas afirmaciones de Mónica Marquina:

> Es posible identificar en las últimas décadas una transición que va de un momento denominado de "primera generación" de sistemas de acreditación con un carácter académico, hacia otro de "segunda generación" cuya principal característica es una tendencia a la uniformidad (2006, pág. 5).

En otra parte del documento la autora hace una observación que puede extrapolarse a nuestro ámbito:

> Se teme [en Holanda] que a partir de la creación de la nueva agencia los esfuerzos se concentren en lograr el nivel de calidad básico necesario para obtener la acreditación, lo cual llevaría a un descenso de la calidad de enseñanza con impacto en el control de calidad interno y posible uniformidad. También existe temor de que la acreditación dé lugar a una clasificación a partir de los resultados, y que se constituya en una carga burocrática adicional (Marquina, 2006, pág. 44).

Este es un efecto paradójico dado que la homogeneidad de las masificadas instituciones de entonces estaba en la identificación de problemas de la educación superior que, en la década del ochenta, condujo a la tendencia mundial de evaluar la calidad, diseñar estándares y procedimientos para tal efecto, y después establecer escalas. Carlos Felipe Escobar lo expresa así:

> Teniendo nuestro sistema características estatales y de mercado sus fallas obedecen a las propias de ambos modelos. Estas son algunas, y su relación con las razones atribuidas por el Gobierno para la reforma (…) Falla en la diferenciación de los productos: Esta situación lleva a que tanto los programas como las instituciones se parezcan mucho y, acaso, se diferencien por características superficiales, de bajo costo (2011, pág. 85).

10. Me parece pertinente introducir en este punto una pregunta que se hacen López y Puentes: "¿Qué procesos, acciones, relaciones e intencionalidades desarrollan las instituciones y los programas acreditados que los hagan diferentes de las instituciones y programas no acreditados?" (2010, pág. 16).

b) Las connotaciones culturales y políticas de la idea de calidad que tiene la sociedad, representación social que tanto perjuicio puede causar, y en la que se mezclan valores propios de la racionalidad económica con otros de cuño moral. Miñana y Rodríguez hacen explícito este imaginario en los siguientes términos:

> La calidad se ha convertido hoy en un término que se asocia a exclusividad, excepcionalidad, "excelencia"; a algo bien hecho, meritorio, perfecto; al logro de objetivos o metas concretas; a algo que justifica un precio superior en el mercado o un gasto público; a algo que –además de su valor– incorpora en su producción una lógica de mejoramiento continuo, de evaluación, de seguimiento, de control (2011, pág. 168).

c) Un efecto sobre el que se han producido bastantes discursos políticos, académicos, intelectuales y oficiales tiene que ver con la tensión público-privado. Aunque hay varios autores que han escrito acerca de este tópico, escogí los planteamientos de Carlos Forero y Hernando Bernal para ilustrar un efecto posible del empeño en lograr la calidad sin ningún miramiento. Dicen ellos:

> Se deja el financiamiento de la calidad al mercado, deteriorando la capacidad del sistema para ser un instrumento de la movilidad social y de la equidad (…) El financiamiento de los sistemas de investigación tiene criterios de "servicio" y no de "derecho". Esto es, los recursos de financiación estarían orientados a proyectos que sean de interés para la obtención de lucro o retorno de inversión… Si se busca calidad, los costos de la misma se verán reflejados en altos valores de las matrículas. Si se busca rentabilidad, se sacrificará calidad y pertinencia (Forero y Bernal, 2011, pág. 8).

Y más adelante:

> En aras del ánimo de lucro, las IES no tienen ningún interés en la generación de bienes públicos ni de externalidades positivas de la educación superior. Por la necesidad de competir, las buenas Universidades sin ánimo de lucro reducirán la producción de estos bienes públicos y estas externalidades (Forero y Bernal, 2011, pág. 11).

Las consecuencias de esta desatención de lo público entre las universidades, ocupadas en competir entre sí por un mejor lugar en las clasificaciones, aparecen con más claridad en Chile, país cuyo modelo de educación, en todos sus niveles, tiende a ser replicado en América Latina. Brunner et al. lo plantean así:

> Chile se encuentra en la frontera de aquella tendencia que está llevando a los sistemas de educación superior, alrededor del mundo, a sujetarse a las reglas del mercado. Resulta lógico, por tanto, estudiar su educación superior como un mercado, en interacción con la historia de las instituciones y con los efectos que producen las intervenciones gubernamentales de política pública. Como resultado de esta interacción ha surgido en Chile un sistema impermeablemente separado en torno al eje público/privado (…) De esta forma, la división jerárquica del mercado proveniente de la acumulación histórica de prestigios institucionales, se ve ahora reforzada mediante el proceso de asignación diferencial de los subsidios públicos, amplificándose luego a través de la retroalimentación entre dichos recursos, la calidad de las instituciones, los atributos de los estudiantes que ellas atraen, la mayor selectividad de la demanda, la aún mejor condición académica de los alumnos que ingresan, todo esto en una espiral continua y ascendente (2005, pág. 279).

d) En consonancia con este último efecto de la calidad está

la necesidad de buscar otros referentes u horizontes para definirla y tasarla. Al respecto pongo en consideración esta propuesta de Forero y Bernal:

> Como variables fundamentales para incrementar la calidad es preciso incidir en… la práctica de la responsabilidad social universitaria (RSU) y en la innovación social. Otros criterios para entender la calidad en las instituciones son medir su contribución a la generación de política pública (pertinencia social) y evaluar la implicación en la vida social y cultural (2011, pág. 7).

En este mismo sentido de considerar entre las variables para definir la calidad a los beneficios y beneficiados deliberados y accidentales, o no previstos, del conocimiento producido por la ciencia, y reproducido como válido en las universidades, puede tenerse en cuenta este aporte de Axel Didriksson:

> En un reciente informe de la ONU (2005), se señala que existen distintos tipos de sociedades del conocimiento: las de tipo "nominal" y de tipo "desequilibrado" o "contradictorio", cuyos potenciales no se relacionan con el mejoramiento del bienestar de su población, y hasta pueden ir en contra de sus intereses por el beneficio sobre todo a las grandes empresas transnacionales y de una minoría siempre más y más rica; frente a otro tipo de sociedad del conocimiento "inteligente", en la cual los beneficios del desarrollo del conocimiento, de la información, de la ciencia y de la tecnología y de su democratización, se orientan al beneficio de la mayoría de su población (2008, pág. 4).

Una última, pero no menos preocupante repercusión de la lucha sin cuartel por tener calidad, podría hacerse visible suponiendo que todas las instituciones quieren adquirir un grado mayor de esa calidad que se mide aplicando protocolos y chequeando estándares. En ese caso, a las cuatro pesadumbres anteriores podríamos añadir una quinta: ¿qué instituciones, sujetos y programas predominarían en el futuro si alcanzaren un óptimo de esa calidad que ahora se da por válida y única y que se persigue con ahínco? Didriksson da una respuesta tajante:

> De imponerse una tendencia de dominio de rankings en la región, se corre el riesgo de un alejamiento gradual de la orientación social y de la pertinencia, de la sustentabilidad y de la autonomía, que (…) son y deben seguir siendo prioridades y factores consustanciales a la historia, a la identidad y a la vigencia del presente de las universidades latinoamericanas y caribeñas (2008, pág. 24).

Retomando el hilo propuesto por Carmen Guadilla, a saber: que los resultados y la evaluación adquieren mayor relevancia para la regulación que la planificación y los insumos, y en relación con el escenario que se crearía si esa calidad se convirtiera en hegemonía, pueden sopesarse afirmaciones como las que hace Luz Teresa Gómez:

> El actor en la propuesta[11] es el estudiante individual que asciende en su carrera, compitiendo con sus pares y no el alumno solidario que conoce la realidad nacional, investiga para ella y se compromete como ciudadano trabajando

11. Hace referencia a la propuesta de reforma de la Ley 30 de 1992, General de Educación, que presentó el gobierno de Juan Manuel Santos en abril de 2011.

> en equipo. Que hace prácticas en los municipios, protege el medio ambiente, o participa en proyectos de investigación que permitan sacar la producción nacional de su atraso (2011, pág. 4).

Y en otro lugar del texto:

> En el fondo de esta propuesta de Reforma a la ley, está un modelo de intelectual y de Universidad, cuyo perfil se parece más, y valga la analogía, a una carrera de obstáculos, en la que los participantes van sorteando cada escollo por un único carril, sin establecer con sus pares más que la relación de la competencia y en la que los jueces apostados a lo largo de todo el recorrido van sacando tarjetas amarillas y rojas, para señalar las faltas (Gómez, 2011, pág. 16).

Se han barajado argumentos que comprometen las certezas en torno a las bondades intrínsecas de la calidad, que la objetan como propósito laudable *per se*; sin embargo, estas sospechas y presagios carecen aún de contundencia para recusar la calidad y pensar en otras formas de definir los problemas de la educación superior y, en consecuencia, en estrategias distintas para encararlos. Sobre estos tópicos sigue abierta la discusión.

La autonomía universitaria

En el apartado anterior se trazó la diversidad de problemas involucrados en la calidad, en su definición y, más aún, en su conversión en criterio de evaluación y en el uso de los resultados obtenidos. Por otro lado, la pretensión de la autora de encontrar una tercera vía de estudio que ayude a superar, trascender o por lo menos problematizar los dualismos que hay respecto a la evaluación de calidad, exige ponderar la autonomía universitaria porque a su alrededor también se han alinderado los análisis y los analistas. Solo como ejemplo, considérese esta afirmación: "La «calidad» fue el mecanismo por el cual se pretendió legitimar la intromisión del Estado en el ámbito de la autonomía universitaria" (Miñana y Rodríguez, 2011, pág. 180).

El antagonismo dualista a este respecto parece darse entre dos posiciones. Por un lado está la de la defensa acérrima de la autonomía como el pleno y absoluto derecho que tiene la comunidad académica a tomar todas las decisiones atinentes a la universidad, en la que no se admite la participación de actores externos en la orientación de las instituciones, y cualquier intención de interlocución es vista como intromisión, injerencia y, por supuesto, violación a la autonomía. Esta postura, sobre todo en el caso de las universidades públicas, incluye a los campus e instalaciones universitarias a las cuales se niega el acceso de las autoridades civiles y, con más veras, de la policía y las fuerzas militares. En relación con la evaluación y la definición de calidad, esta posición plantea que la comunidad es la idónea para decidir cuándo, qué y cómo se evalúa, para qué se van a utilizar los resultados obtenidos en la evaluación y, lo más importante, qué —cuándo, quién y cómo— se informa al Estado y a la sociedad acerca de este proceso interno.

Por el otro lado, está la concepción recortada y casi que meramente formal de la autonomía universitaria. Desde esta perspectiva se la concibe con claridad para las universidades privadas, en cinco dimensiones que Miñana expone así: "1) selección e incorporación de estu-

diantes, 2) recursos académicos y administrativos, 3) programas académicos y pedagogía, 4) investigación, y 5) autogestión financiera" (2011, pág. 85).[12] Se asume que las universidades deben cumplir todas las normas que rigen para cualquier empresa o institución prestadora de servicios, lo cual incluye las que determine el Estado para el sector educativo, prescripciones que tienen legitimidad y, por tanto, son de obligatorio cumplimiento, ya que han seguido el debido proceso para ser promulgadas. Es la lógica de que todo aquello que no prohíbe la ley está permitido.

En relación con la evaluación y la definición de calidad, esta posición plantea que la comunidad es la idónea para decidir cuándo, qué y cómo se evalúa, para qué se van a utilizar los resultados obtenidos en la evaluación y, lo más importante, qué —cuándo, quién y cómo— se informa al Estado y a la sociedad acerca de este proceso interno.

En lo que atañe a las universidades públicas la claridad de quienes tienen una postura convencional sobre la autonomía no es tanta; este grupo asume a estas universidades como entidades oficiales que tienen una función pública, determinada por la Constitución y reglamentada por el Estado y, por lo tanto, deben moverse dentro de los linderos que les fija esta adscripción. Eso es lo que define Patricia Linares así:

> Se trata de regular un DERECHO y un BIEN PÚBLICO a cargo de entes a los cuales la misma Constitución Política les reconoce autonomía para cumplir con una misión que compromete la realización de los principios esenciales de

12. Esta delimitación de la autonomía universitaria tiene reflejo en el análisis de la mercantilización de la educación superior que hace Escobar (2011), quien citando a Joenbloed define ocho libertades así: "cuatro de los proveedores (las instituciones de educación superior) y cuatro de los usuarios. Las "libertades" de los proveedores son las de entrada, el suministro, la utilización de los recursos y la fijación de precios. La libertad de entrada, se refiere a las barreras mínimas de ingreso en el mercado. En un mercado real, es fácil crear una Universidad. Es fácil abrir programas. La libertad de suministro es la posibilidad que la institución tiene de estructurar su oferta académica, incluyendo las características y contenidos de los programas. La libertad de uso de los recursos, relacionada con la posibilidad de la institución de seleccionar su personal, estudiantes y recursos académicos. Por último, la libertad de precios, determinada por la autonomía institucional para fijar el precio de sus servicios de acuerdo y los ajustes al mismo, según las condiciones del mercado (…) Las "libertades" de los usuarios son las de escoger al proveedor, elegir el programa y el acceso a la información, y el pago, al menos parcial, de los costos directos de su formación" (pág. 85).

> un Estado democrático (2011, pág. 44). [Mayúsculas del artículo original].

Desde esta perspectiva, a las universidades públicas no se les reconoce el derecho a autogobernarse porque ser estatales significa que su dirección debe ser, al menos, colegiada; en la toma de decisiones han de participar representantes del gobierno de turno, de las entidades que rigen el sector, de la sociedad y de los estamentos universitarios; la norma determina la distribución del poder de decisión en términos de funciones de los cuerpos colegiados, representatividad de los integrantes y votos. Se les reconoce a las comunidades universitarias autonomía para elegir rectores y decanos, pero la función y el peso del voto del rector, y por tanto sus prerrogativas, están definidos por norma. Nunca tienen la última palabra.[13]

En esta parte del artículo se exponen algunos argumentos acerca de la autonomía universitaria, con énfasis en las críticas o problematizaciones que se han hecho de las concepciones antagónicas mencionadas.

Una primera cuestión es la base en la que reposa la autonomía universitaria, esto es, su justificación o la fuente de su legitimidad. Los artículos analizados convergen en que la función que cumplen las universidades es la razón en la que se fundamenta su autonomía. Aunque quizás "función" no sea un término afortunado por sus connotaciones prácticas y económicas, pero expresiones como "sentido", "misión histórica" o "razón de ser" podrían resultar un tanto desmesuradas.

Para comenzar consideremos un argumento jurídico sobre la fundamentación de la autonomía universitaria, como es el que propone Patricia Linares:

> El mandato consagrado en el artículo 69 de la Constitución Política… posicionó a las universidades en el mismo nivel de otros organismos también autónomos dentro de la estructura del Estado como el Banco de la República, organismos que cumplen actividades esenciales que comprometen diversos derechos fundamentales de los ciudadanos, así como las bases mismas del Estado democrático, razón por la cual quiso el constituyente garantizar su funcionamiento libre de cualquier interferencia de los poderes públicos, dejando tal característica expresamente consagrada en la Constitución (2011, pág. 56).

Escobar lo expresa de manera clara, así:

> La sociedad y la educación superior históricamente han mantenido un pacto social en el que la Universidad recibe una autonomía para gobernarse, para estructurar sus programas. A cambio de ello, entrega a la sociedad no solo profesionales, sino ciudadanos, personas que construyen y consolidan la democracia (2011, pág. 89).

Y con posterioridad:

> La educación superior sirve a la sociedad a través de una formación no ideológica, investigación abierta y confiable y servicio que ayuda a solucionar las necesidades que enfrenta la sociedad. Su objetividad e

13. Un buen documento respecto al sistema de gobierno de las universidades públicas es el de Gómez Campo (2012).

> integridad pueden ser confiadas, ante todo, los intereses de la Universidad han estado por encima de aquellos de los mercados. A cambio, la sociedad ha extendido sus inusuales privilegios a estas instituciones –libertad académica, el derecho al debate sobre asuntos sociales complejos y controvertidos, un soporte financiero así sea en exenciones fiscales, respeto y confianza (Escobar, 2011, pág. 90).

Queda claro que la autonomía universitaria obedece a la consideración de que solo siendo autónomas podrán las universidades cumplir con la función que les asigna el Estado. Esa función, que tiene que ver con los fines mismos del Estado, se concreta en la formación de personas y ciudadanos, y en cierto tipo de servicios que únicamente estas instituciones pueden ofrecer a la sociedad.

Escriben al respecto Forero y Bernal:

> La autonomía es integral y no puede ser segmentada. Es diferente a la libertad de empresa: consagra la independencia de los poderes públicos y también es distinta a otras autonomías en la Constitución; la sociedad la otorga y el Estado la reconoce, en razón del significado [de] la Universidad y el papel que esta cumple en la sociedad, además, del aporte al nuevo conocimiento científico (2011, pág. 18).

Y párrafos después, en la nota a pie de página, amplían:

> La autonomía se predica de las Universidades, puesto que son ellas las forjadoras del pensamiento crítico y se evidencian como factor de desarrollo social. De allí la necesidad de ser independientes del poder político, del ente gubernamental y de las múltiples formas del poder económico. Por tanto, los miembros de las comunidades académicas que se organizan como Universidades son los titulares del derecho fundamental a la autonomía, sin la cual no podrían cumplir con la misión social que les ha encomendado la sociedad y el saber. Requieren entonces de la posibilidad de autodeterminarse y autorregularse como condición inherente a su razón de ser (Forero y Bernal, 2011, pág. 20).

De estos planteamientos se puede deducir que, por un lado, el poder político, los gobiernos y los actores económicos están en capacidad de influir en el desarrollo social, el conocimiento científico y el pensamiento crítico, materias cruciales a las que se dedican las universidades. Por el otro lado, las universidades deben ser protegidas de la intromisión de estos agentes en la definición, organización y realización de sus actividades. Lo interesante en esta forma de ver el asunto es que sugiere una pregunta: ¿quiénes son los sujetos en los cuales se encarna la autonomía universitaria? O dicho de otra forma: ¿Quiénes la hacen operativa, la reivindican o la arguyen? ¿Son los mismos que toman las decisiones dentro de las instituciones?

En este orden de ideas, la autonomía respecto al Estado se entiende porque este es prescriptivo y punitivo, porque tiene la legitimidad para imponer a los actores sociales normas de obligatorio cumplimiento. También se puede concordar en que los gobiernos tienen gran capacidad de incidencia y de coerción, y que los partidos y grupos políticos agencian ideologías y poseen recursos para influenciar, o incluso imponerse, a gobiernos, personas e instituciones.

Pero hay gran opacidad cuando se quiere conceptuar la autonomía respecto a poderes privados porque, en principio, ningún sujeto privado puede

imponerse sobre otro, a no ser que lo haga dentro del marco jurídico del derecho civil. Ese podría ser el caso de las acciones en pro de los intereses o conveniencias particulares de los dueños, clientes y empleados de las universidades, amparadas o derivadas de los derechos y prerrogativas que tienen como clientes, propietarios o personal remunerado, y que podrían colisionar con la autonomía universitaria; o de los partidos y grupos políticos a través de la cooptación o la presión sobre sus militantes que tienen poder y autoridad dentro de las instituciones. Entonces, de ser atinado ese razonamiento, es la comunidad universitaria la que debiera ser autónoma. Pero, ¿quién es la "comunidad universitaria"?, ¿en qué sujetos concretos se hace carne?

En relación con estas preguntas, Miñana plantea un aspecto por considerar, el de las tendencias en referencia a la autonomía:

> La formación ha sido la misión fundamental de las universidades; sin embargo, en estos últimos años la legitimidad y autonomía se están situando en la investigación y en nuevas modalidades de extensión… el fundamento de la autonomía universitaria reside en la libertad de cátedra y la libertad de estudio; no obstante, cambios recientes, sin cuestionar las libertades académicas, han orientado el núcleo duro de la autonomía en otras direcciones (competitividad, rendición de cuentas, etc.). La legitimidad se ha desplazado de los valores de la formación hacia otras esferas (investigación, competitividad laboral, marketing, etc.) (2011, pág. 78).

Estas tendencias conllevan la pérdida de importancia del cuerpo de docentes dedicados a la enseñanza como actores principales de la "comunidad universitaria" y, a cambio, el ascenso de investigadores y consultores, figuras claves para la acreditación. Podrían entrañar también una redefinición de la autonomía porque si las funciones más importantes de las universidades ya no son la formación de personas y ciudadanos, la consolidación de una identidad, el desarrollo nacional o la inserción en el mundo global,[14] sino la generación de innovaciones tecnológicas, el aumento de la competitividad productiva y social, la formación de "capital humano" o la capacidad para el emprendimiento, pueden ser distintas también las formas de injerencia de los gobiernos, las entidades públicas, los partidos políticos o los poderes económicos, intrusión indebida que impediría que las universidades cumplan su función, y que justifica que se les reconozca, respete y garantice autonomía. A no ser, claro está, que el papel y la importancia de las universidades cambien.

Hay otros aspectos por precisar y profundizar. No parece errado decir que las universidades públicas son autónomas respecto al Estado y lo son en cuanto a la intromisión de poderes públicos en la definición de políticas internas, el uso de presupuestos y en la forma de dirección y gobierno. Las universidades

14. Esas fueron las funciones que, a muy grandes rasgos, desempeñaron las instituciones educativas en América Latina durante todo el periodo que va desde la independencia de las naciones de la colonia española hasta la década del ochenta del siglo XX. Ver Peña Frade (2013, 2014).

privadas, por serlo, ya tienen autonomía en ese sentido pero, ¿cómo son autónomas las universidades privadas respecto al sector privado?, ¿qué es el sector privado como ente que puede transgredir la autonomía de las universidades?, ¿la autonomía de las universidades privadas es similar a la que pueda tener cualquier otra empresa privada?

Refiriéndose a la representación del sector productivo en los órganos colegiados que dirigen las universidades públicas, Gómez Campo plantea unas ideas que pueden servir para aclarar la situación de la autonomía en las instituciones privadas:

> Respecto a la participación de representantes del llamado 'sector productivo', se encuentra un gran consenso sobre la naturaleza inorgánica y altamente heterogénea de los diversos y numerosos tipos de empresas e intereses económicos, genéricamente cobijados bajo el término impreciso y carente de significado concreto, de 'sector productivo'. En este contexto, es altamente arbitraria e ilegítima la representación de un sector que, por su inorganicidad y heterogeneidad interna intrínsecas, no puede ser representado (2012, pág. 65).

Y en la nota 5 a pie de página:

> En algunas universidades esta representación se le otorga, arbitrariamente, a determinado gremio o subsector, como el industrial, por ejemplo, excluyendo o ignorando a otros diversos subsectores o actividades de la vida económica, como el agropecuario, los servicios modernos, el comercio, las pequeñas y medianas empresas, etc. (Gómez Campo, 2012, pág. 65).

Por otra parte, un argumento de Miñana genera todavía más preguntas. Dice él que "la autonomía se orienta más a la relación de la institución con otros poderes, mientras que puede haber universidades autónomas que restringen la libertad de cátedra en contextos autoritarios" (2011, pág. 83). Esa es otra tensión interesante: la autonomía externa o hacia afuera de la institución universitaria con respecto a poderes ajenos, y la autonomía interna relacionada con la que sus directivas y normas otorgan o reconocen a sus integrantes, sea en tanto sujetos individuales o como estamentos y colectivos.

Gómez Campo añade otros elementos a la inquietud expresada por Miñana:

> ¿Qué significa el concepto y la práctica de 'democracia' en una institución *sui géneris* como la universidad? ¿Hasta qué punto su función intrínseca de generación y divulgación de conocimientos, y su ethos de libertad y autonomía intelectual individual y colectiva, tanto respecto al Estado como a otros poderes sociales, determinan *per se* el tipo de democracia, de participación y de gobierno en la universidad? (2012, pág. 74).

Caracterizar la autonomía universitaria de manera que haga justicia a la multiplicidad de situaciones empíricas en las que ha de invocarse, o, al contrario, en las que no cabe, es una cuesta tan escarpada como viene siendo encontrar un consenso en cuanto a una calidad que redunde en la satisfacción y crecimiento de todos los actores de la educación superior. Pero remontar esas cuestas es ineludible.

Las instituciones y los sujetos

En varios lugares de este artículo se ha hecho alusión a sujetos, creaciones colectivas y a una suerte de cultura institucional, para reafirmar dos hechos: por

un lado, que las universidades son realidades históricas muy complejas, entre otras razones porque están formadas por diversidad de individuos, procesos, ideologías, necesidades y objetivos; por el otro, que los sistemas de aseguramiento y vigilancia, así como la forma actual que tiene la evaluación de la calidad, haría tabla rasa de esa heterogeneidad y produciría, es la hipótesis, una pérdida de cualidad.

En lo que sigue se espera al menos perfilar el problema de los sujetos colectivos y darle así, aunque sea de manera indirecta, mayor contextura a la pregunta, que queda abierta, acerca de quién ejerce, hace uso u opera la autonomía universitaria.

Los análisis del cambio en los actores relevantes de la educación superior muestran que, en la década del noventa, perdieron importancia e incidencia los actores colectivos políticos, esto es, las organizaciones sindicales y los movimientos docentes y estudiantiles y que, al contrario, la ganaron los rectores, docentes con doctorado, investigadores y funcionarios de planeación dentro de las instituciones, y las agencias de financiamiento de la investigación y entidades del Estado, nivel central, que dependen del Ejecutivo y que no siempre están articuladas con los ministerios de Educación o los entes públicos que regulan a la educación primaria y media básica.

> Queda claro que la autonomía universitaria obedece a la consideración de que solo siendo autónomas podrán las universidades cumplir con la función que les asigna el Estado. Esa función, que tiene que ver con los fines mismos del Estado, se concreta en la formación de personas y ciudadanos, y en cierto tipo de servicios que únicamente estas instituciones pueden ofrecer a la sociedad.

Este cambio de élites rectoras y dirigentes de la educación superior en América Latina obedece a distintos factores. Uno de los principales, según Didriksson, fue

> el largo periodo de contracción de los recursos económicos (…) [que] provocó movimientos de adecuación constantes, que alteraron de manera definitiva la relación de participación y de conducción de los sectores tradicionales de la educación superior, que deterioraron fuertemente la capacidad de legitimidad de los órganos de poder, de sus propósitos y de sus estrategias (2008, pág. 6).[15]

Las transformaciones internas en las universidades también han entrado a hacer parte del dualismo en torno a la evalua-

15. Este fenómeno es analizado en un estudio comparativo que realizó Adrián Acosta (2000) en tres universidades mexicanas. Otras fuentes, entre ellas Kent (2002), Klein y Sampaio (2002) confirman o refieren la ocurrencia de cambios en los actores relevantes tanto en el interior de las universidades como dentro de la alta burocracia estatal. Los artículos de Kent, Klein y Sampaio están publicados en la compilación *Los temas críticos de la educación superior en América Latina en los años noventa*, del FCE/UAA/FLACSO.

ción de calidad que se ha venido bosquejando en este artículo.

Estos cambios son de muy buen recibo dentro de quienes aprecian la evaluación, por cuanto ven en ellos la despartidización o descorporativización y la desburocratización de la educación superior, en especial de la ofrecida por las universidades públicas. Para ellos significó una ganancia de las instituciones en términos de flexibilidad, eficiencia y productividad del trabajo académico en favor de la sociedad, amén de un reconocimiento de los méritos personales, en razón de que destaca —y valora salarialmente— a los/as docentes por su nivel de formación, su trayectoria e investigación y su productividad académica (publicaciones, participación en eventos, pertenencia a redes).

En otras palabras, modificaciones como estas dentro de las instituciones educativas, no solo en las universidades sino también en los centros de educación básica y secundaria, fueron respuesta a fenómenos negativos que afectaban a la planta docente, como los que expone Denise Vaillant:

> El desempeño de los maestros y profesores depende de un conjunto de factores, entre los que se encuentran la formación, los recursos, la carrera docente, los formadores y los incentivos. Estos últimos constituyen uno de los temas que más pasiones despiertan cuando se discute la calidad de la educación: ¿la estructura de remuneraciones y la carrera profesional de los docentes generan o no los incentivos necesarios para mejorar su desempeño? En la mayoría de los países latinoamericanos, la estructura salarial paga por igual a los docentes sin tener en cuenta los desiguales esfuerzos y habilidades. No se distingue entre quienes tienen buen o mal desempeño. Además, el salario se encuentra desvinculado de las actividades desarrolladas en los establecimientos escolares, no se diferencia entre especialidades donde hay escasez de profesores y aquellas donde hay sobreoferta, y se considera la antigüedad como la principal razón de los aumentos salariales. Esto último determina que, finalmente, se recompense más bien la fidelidad que el desempeño efectivo en el trabajo (2009, pág. 139).

En ambos dualismos hay una atribución al Estado. Bien porque abdicó de toda intervención en la regulación y la orientación de la educación superior, y lo hizo a favor de las relaciones de libre mercado y competencia; o porque asumió el desmantelamiento de la educación pública para privatizarla[16] y excluir de ella a los sectores populares, campesinos y étnicos; o porque ha sido negligente en la sanción a las instituciones mal evaluadas, lo cual es otra forma de denunciar el desgreño oficial en la vigilancia y control de un

16. Si bien la privatización de la educación es en sí misma un tópico importante —y controversial—, para este artículo es tangencial. Sin embargo, es relevante traer a colación la siguiente visión de las diferentes formas que adquiere esta estrategia: "La privatización… se basa generalmente en una o más combinaciones de la venta o transferencia de activos estatales al sector privado (como en la venta de una planta de tratamiento de agua), la contratación privada de empresas para prestar determinados servicios (como cuando las ciudades contratan empresas sanitarias privadas para eliminar los residuos o el contrato con organizaciones de mantenimiento de salud para atender a las poblaciones indigentes), y el uso de vales para pagar a los proveedores en función de las preferencias del consumidor (por ejemplo, cuando las personas compran comestibles con cupones de alimentos)" (Gauri, en Courard, s.f., pág. 73).

servicio público. O, por el contrario, porque incurre en neoproteccionismos que obstruyen la competencia u obstaculizan el aumento de la calidad del sistema universitario; o porque su acción conductora ha sido incoherente y hay asincronismos o discontinuidades en relación con la definición de políticas para otros sectores relacionados (telecomunicaciones, ciencia y tecnología, créditos para la educación, implementación de posgrados).

Afincarse en la resistencia a la evaluación de la calidad por considerarla una estrategia para controlar a las universidades y convertir la formación de tercer nivel en funcional y útil para el sector productivo presupone (o induce) la exclusión de los sujetos y actores universitarios, y de sus prácticas políticas y académicas, como realidad que tiene alguna incidencia en el problema. Desde la otra orilla también se excluye o ignora a los sujetos y sus acciones, así como discursos pedagógicos, de investigación o, incluso, de gestión y dirección, en especial a los que no tienen la pretensión expresa de buscar eficiencia, eficacia o productividad y que responden a una racionalidad más compleja o distinta. Además, la defensa de la evaluación de la calidad *per se* termina por descalificar a los que hacen la crítica o se resisten, y a sus argumentos, por supuesto, dictaminando que su oposición está inspirada en una concepción teleológica de universidad como esencia o espíritu ahistórico e ideal, en la radicalidad política o en un sectarismo gremialista.

Estos argumentos parecen perder de vista que el estado actual del sistema de educación superior es el resultado de interacciones muy diversas, acaecidas en el marco histórico que forman la relación gobiernos-intituciones. Gauri lo plantea así: "Las necesidades en educación… no son obvias y evidentes: toman forma y significado sólo a través de la interacción de los gobiernos y los individuos" (1996, pág. 83).

Una buena perspectiva para empezar a zanjar la cuestión es la que pone sobre la mesa Adrián Acosta: el Estado latinoamericano ha tenido una actuación paradójica porque en lo económico es neoliberal ortodoxo pero en la educación ha sido neointervencionista y neoestatista, y lo ha sido como estrategia de compensación o remedialista por los efectos sociales tan ruinosos que dejó el ajuste económico. Este modo de pensar el asunto matiza y acerca los extremos y muestra la acción del Estado como compleja, dictada por las circunstancias políticas, como dice el autor, por el poder:

> La construcción de un nuevo "modelo" de universidad más acorde con las exigencias de la globalización, o la reforma del sistema de educación superior en su conjunto, no es ni ha sido nunca un asunto de planeación estratégica, de un buen diseño institucional de sus transformaciones, o de nobles intenciones y voluntad política, sino que es una cuestión de *poder*, entendido como la capacidad de emprender acciones por parte de redes políticas y de políticas en el terreno de la educación superior (Acosta, 2002, pág. 48).

En este punto, como en todos los anteriores, la discusión está servida.

Las políticas públicas

Este artículo es un producto de una investigación doctoral en la cual las políticas públicas son la espina dorsal de dicho proyecto.

En el proceso de definirlas y caracterizarlas se han encontrado algunos elementos interesantes. A continuación algunos de ellos.

Empecemos con la que Gómez define como la orientación clave de las políticas para la educación superior:

> Una norma además de precisar los aspectos legales, crea en la realidad Política pública y por lo mismo no podrá eximirse de ser coherente e integral, para permitir la consolidación de Universidad, como una institución con vigencia en una época axial globalizada, de múltiples cambios y crisis. La norma que la reglamenta debe fortalecer los nexos entre la Sociedad Civil y el Estado, como política de largo plazo, que promueva en las universidades su capacidad anticipatoria, a la par que genere en la comunidad académica, espacios de reflexividad sobre su quehacer, más que con un carácter inquisidor, con una postura de autocrítica autoconsciente y de renovación institucional (2011, pág. 16).

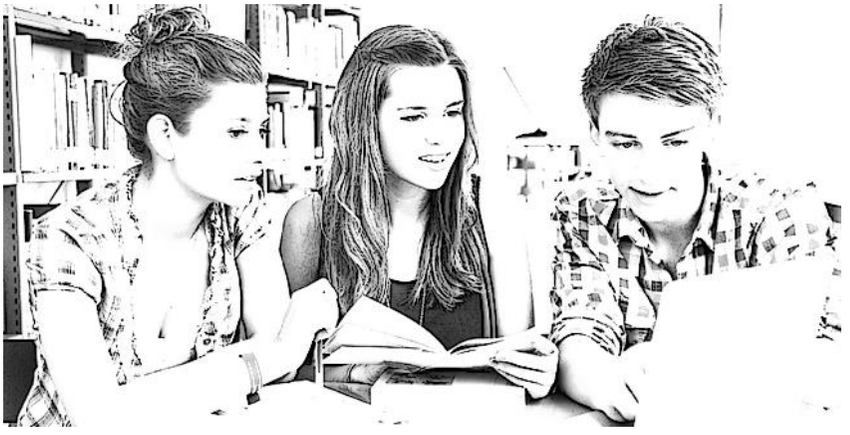
La realidad de las políticas públicas que rigen es un poco o muy distinta. Por ejemplo, Marcela Mollis (2003) encuentra que las políticas públicas atinentes a la calidad y la evaluación se orientan a regular el funcionamiento de las instituciones pero dicen poco o nada sobre su finalidad, más allá de los convencionalismos de rigor. Esta consideración nos aproxima a una reflexión de fondo: ¿por qué se definen mecanismos que regulan la calidad de la educación superior, o la prestación del servicio de educación superior, pero no se definen objetivos de la educación? Las políticas de evaluación les dicen a las instituciones cómo ser y hacer para que se les reconozca (y certifique) calidad, pero no para qué existir o hacia dónde ir, omisión en la que no necesariamente se manifiesta respeto a la autonomía universitaria. En las justificaciones de las políticas estas cuestiones son despachadas de forma retórica apelando a la utilidad social del conocimiento, el compromiso de la universidad con la nación, la sociedad y la cultura o el aporte de la formación y la investigación universitaria a la competitividad del país.

Las preguntas por el sentido y la razón de ser de la educación superior, o de la institución universitaria misma, quedan en el aire, no se sabe si para que las resuelva cada institución, o como un mensaje de que en realidad no es importante, que para el Estado se trata solo del hacer, y del hacerlo de la manera debida.

El planteamiento de la autora es:

> Actualmente es muy preocupante verificar que las políticas de diversificación y diferenciación, en curso en el país [Argentina], están acentuando cuatro presupuestos fundamentales del neoliberalismo: a) buscan favorecer la competencia y la atención a las diferentes demandas y clientelas; b) procuran "naturalizar", todavía más, las diferencias individuales, instituyendo paulatinamente un sistema meritocrático donde cada uno tendrá la educación superior que "pueda" tener; c) amplían la subordinación de la educación superior al mercado, particularmente, en cuanto a la formación y a la privatización de las actividades y servicios; y d) explicitan la forma de funcionar del sistema más que sus finalidades sociales (Mollis, 2003, pág. 209).

Las políticas públicas son el medio adecuado para crear y consolidar un sistema de educación superior que tenga una orientación pertinente y a largo plazo, pero que no desconozca las particularidades de las instituciones ni las nivele imponiéndoles procedimientos y



Las políticas de evaluación les dicen
a las instituciones cómo ser y hacer para que
se les reconozca (y certifique) calidad,
pero no para qué existir o hacia dónde ir,
omisión en la que no necesariamente
se manifiesta respeto a la autonomía universitaria.

sanciones. Aun en contextos de mercado, de competencia y de libre empresa como el que atravesamos, las políticas públicas tienen un sentido estratégico:

> En contextos de mercado, las políticas públicas de educación superior tienen básicamente tres focos: (i) el financiamiento de la demanda para promover la equidad del acceso y la movilidad social; (ii) el subsidio e incentivo de la oferta mediante la asignación de recursos públicos con el fin de alcanzar objetivos prioritarios del desarrollo nacional o regional; (iii) la regulación del mercado para asegurar un adecuado control de calidad (Brunner, en Courard, s.f., pág. 351).

Sin embargo, poner el acento en la finalidad de la educación superior, o en la razón de ser (que suena como un eco de "la misión histórica") de la universidad, y hacerlo precisamente en ese contexto neoliberal al que alude Mollis (2003), o en las relaciones de mercado, podría llevar de nuevo a los dualismos que es necesario superar, máxime porque, de cierta forma, ambos extremos clausuran la discusión en torno a la finalidad de la educación superior en el contexto local, nacional y global actual, o sobre sus tendencias y proyecciones.

El resultado es que se da por definida la problemática real de las universidades en relación, primero, con la satisfacción desigual o incompleta de las múltiples expectativas y demandas con respecto a su ser y su hacer y, segundo, con el uso que hacen de los recursos humanos, políticos, culturales, económicos, jurídicos y de infraestructura que la sociedad y el Estado disponen para ellas. Incluso, en este orden de ideas, se cierra el espacio para pensar en el enrevesado asunto de la reciprocidad de las universidades para con la sociedad.

Las propuestas de López Segrera parecen un buen intento:

> Adoptar una nueva actitud con la formulación de políticas que velen por la calidad mediante la certificación y la evaluación, con el objetivo de conciliar expansión y calidad, sin interrumpir el proceso de desarrollo de las IES privadas, pero sí formulando políticas y confeccionando instrumentos para su control (2003, pág. 44).

Intento válido porque la intención de superar los dualismos no puede soslayar o restar importancia al hecho de que la búsqueda de calidad como necesidad perentoria de las instituciones y

programas ha tenido, y seguirá teniendo, efectos positivos y negativos sobre el sistema de educación superior y, evidentemente, sobre cada institución que se ve compelida a acreditarse.

Sueli Pires y María José Lemaitre, como lo hizo también Adrián Acosta en el párrafo citado antes, plantean que los sistemas de aseguramiento de la calidad no son el resultado de políticas públicas sino que, al revés, se evalúa la calidad de la educación superior para identificar problemas y dar origen a una generación de políticas públicas que cubran las siguientes dimensiones:

> a) la formulación e implementación de políticas públicas en educación superior, a nivel nacional y regional; b) la creciente calidad de los sistemas nacionales de ES y su reconocimiento por sus comunidades internas pero también por otros países; c) las políticas comprometidas con el incremento de la calidad de la producción científica, considerando que en la región de Latinoamérica y el Caribe el grueso de tal producción se concentra en las instituciones de enseñanza superior e investigación, sobre todo de forma asociada a los programas de posgrado; d) la posibilidad de crear parámetros de legibilidad mutua entre los sistemas nacionales y, en consecuencia, establecer bases de comparabilidad que permitan discutir de manera segura y transparente cuestiones como reconocimiento de títulos y acreditación (Pires y Lemaitre, 2008, pág. 300).

En un texto de Didriksson hay una afirmación implícita que podría mostrar una evidencia de que las políticas son una reacción a los resultados negativos o insatisfactorios de experiencias previas de evaluación: "El cambio de fondo de planes de estudio y de la oferta de carreras, su marco epistemológico y su traducción en formas organizativas (…) no constituye un esfuerzo sistemático ni comprehensivo, ni general en la región" (2008, pág. 12).

En efecto: si las políticas públicas fueran *el origen* de prácticas de evaluación y mejoramiento de la calidad, y no su efecto, sería posible que en el estado epistemológico y organizativo de planes y carreras se expresara positivamente un esfuerzo sistemático y comprehensivo, además de conjunto (instituciones-Estado) por mejorarlos.

López Jiménez aporta otra perspectiva sobre la calidad, que podría utilizarse también para pensar las políticas públicas. Él cataloga la evaluación según el motivo que la produce en autónomas o consecuencia de… y por su proyección:

> Existe un interrogante esencial frente a la concepción [de] evaluación de la calidad de la educación, ésta se considera un proceso independiente, autárquico, soberano, o por el contrario, es un proceso que tiene dos naturalezas, por un lado es consecuencia (de los diseños curriculares, de las prácticas pedagógicas, de los contextos universales y locales), y por el otro, potencia y genera nuevos desarrollos y procesos (2007, pág. 18).

Puede ser que la concepción autárquica se parezca a la posición de quienes consideran que la evaluación debe ser una de las prerrogativas comprendidas dentro de la autonomía universitaria y que, por lo mismo, tiene que ser una práctica exclusivamente decidida en y por las instituciones. En esta concepción se pierde toda posibilidad de "sistema universitario", de política para el mejoramiento de la calidad de la educación superior, y sobra una intervención del Estado tendiente a organizar, dirigir o administrar dicho sistema.

La evaluación de la calidad ha generado procesos y desarrollos, sí, pero del sistema de evaluación mismo: lo ha depurado, especializado y diversificado. Ha producido cambios internos en las instituciones evaluadas en cuanto a procesos y políticas de contratación de personal docente, administrativas, financieras y en la estructura de los planes de estudio, pero son reformas puestas en marcha para someterse a una nueva evaluación y obtener mejores resultados. Si bien esos desarrollos han ratificado, fortalecido y mejorado tanto los sistemas de evaluación como los resultados de las instituciones evaluadas, y quizás la calidad del sistema universitario, no han matizado ni hecho más complejas las concepciones de evaluación, calidad, formación, universidad o utilidad social que están en su médula. Marquina afirma algo similar con respecto a la evaluación de los pares: "tiende a concentrarse en una concepción uniforme acerca del objeto de la educación superior y de las instituciones, marcando distancia con una realidad cambiante. Las recomendaciones no parecen dar lugar a conceptualizaciones o soluciones innovadoras" (2006, pág. 74).

Entonces, las políticas vigentes no se refieren a la calidad ni a las universidades en sí mismas, sino a una especie de "calidad de segundo orden". En otras palabras: no versan sobre la calidad en sí, o como concepto, sino de la calidad como condición a la que se debe llegar una vez se superen los problemas que tienen las universidades, vicisitudes que quedan caracterizadas, mensuradas y constatadas por el resultado de las evaluaciones realizadas aplicando unos protocolos y estándares predefinidos y siguiendo un determinado procedimiento. Parafraseando a López y Puentes: en la mayoría de pruebas de evaluación nacional e internacionales que tienen lugar en Colombia y la región latinoamericana, predomina una racionalidad instrumental; explicar las razones o porqués de ese predominio conduciría a develar las estructuras de poder y de control que subyacen en dichas prácticas evaluativas (2010, pág. 20).

Esta idea parece lógica si tenemos en cuenta que la calidad, tal cual se expone en los protocolos del CNA, es medible y verificable porque se expresa en indicadores, el proceso evaluativo tiene secuencia y metodología, y la verificación de los estándares establecidos se concreta a través de una especie de lista de chequeo.

Para cerrar este capítulo del artículo, no hay que perder de vista lo que recuerda Alberto Roa Varelo (2003):

> La supervivencia de la acreditación en Colombia dependerá de la participación protagónica de las propias instituciones, a quienes se debe la legitimidad del sistema. Los gobiernos podrán apoyar su desarrollo estableciendo políticas, estímulos y reglas de juego; pero el futuro de la acreditación está en manos de la misma comunidad académica que la ideó como mecanismo idóneo para el cabal cumplimiento de su misión (citado por Marquina, 2006, pág. 24).

Superar dicotomías: una conclusión congruente

En la introducción de este artículo se expresó la intención de proponer una tercera vía para analizar las políticas públicas sobre aseguramiento y control de la calidad de la educación superior. La pretensión es que esa alternativa trascienda la idea de un poder que se impone a las universidades, sea este el de un

Estado prescriptivo o el de un modelo tecnoeconómico y cultural; llegar a ver y describir la urdimbre, el proceso, el decurso que nos ha traído a este punto y que continúa aconteciendo, a veces a nuestra espalda. Y quienes fraguan, entremezclan, urden y maquinan son sujetos y actores sociales, con agendas propias y un sentido práctico.

Una idea de Rodrigo Arocena ayuda a reforzar y puntualizar la intención de encontrar una tercera vía en la discusión:

> A las reformas desde afuera se opusieron, sin lograr derrotarlas pero frecuentemente limitándolas en mayor o menor grado, las resistencias desde adentro. Estas, aunque no carecieron de ciertas formulaciones generales compartidas, no llegaron a levantar proyectos reformadores alternativos, e incluso tuvieron grandes dificultades para presentar su propia agenda ante la opinión ciudadana (2004, pág. 917).

La indagación implícita aquí es doble, en primer lugar, ¿qué se ha propuesto desde la resistencia o la oposición como alternativa a las evaluaciones?, ¿qué validez le confieren a la definición del problema del sistema de educación superior que está en el origen de las políticas? y, segundo, ¿qué le da legitimidad social tanto a los partidarios del sistema de evaluación como a sus detractores?

Un artículo de Francisco Cajiao llama la atención sobre algo álgido: la Constitución de 1991 obligó al Estado colombiano a ver la educación no solo, o no tanto, como un servicio por proveer o por regular, sino como un derecho fundamental por garantizar (2004 pág. 37). Esta circunstancia puede ser el horizonte en el cual dar respuestas a las preguntas que se insinúan en el artículo de Arocena (2004). Ya no se trata de qué quieren el Estado, los protagonistas de primera línea de la globalización económico-informacional-educativa, o los actores universitarios, también hay que saber, y justipreciar sin prejuicios, qué esperan y qué requieren de la universidad los otros actores sociales, económicos y culturales de las esferas local, nacional y global. Sujetos estos a los que Didriksson concede gran importancia:

> El desarrollo de una capacidad propia de producción y transferencia de conocimientos, o su potenciación local, subregional y regional debe ser el objetivo central de las nuevas formas de cooperación. Ello significa que los actores locales son los principales respon-

Todo indica que el control de la calidad de la oferta profesional, académica, de investigación y extensión que hacen las universidades a la demanda social, encarnada en las familias de jóvenes bachilleres, en trabajadores que quieren tener una profesión, en empresas que aspiran a contratar fuerza de trabajo calificada para ser más competitivas, etc., llegó para quedarse.

> sables del diseño y formulación de las propuestas, programas y proyectos de cambio y los actores principales del proceso de transformación (2008, pág. 20).

Lo interesante para el propósito de superar los antagonismos ideologizados radica en la identificación de los actores locales pertinentes, externos a la universidad y a la institucionalidad pública competente, y el papel que han jugado en relación con las universidades; dicho papel, se presume, es cumplido como demandantes de una determinada oferta de educación superior (Peña Frade, 2014).

Este artículo, que finaliza en este punto, espera haber mostrado la conveniencia de producir elementos nuevos de análisis que enriquezcan las discusiones y debates en torno a tensiones históricas como autonomía universitaria vs. control del Estado; particularidad e identidad propia de la universidad vs. homogeneización de las instituciones universitarias; misión de la universidad vs. función de las instituciones de educación superior; academia crítica vs. universidad profesionalizante; conocimiento vs. credencialismo; educación vs. formación en competencias para la inserción laboral y capacidades para el ejercicio profesional, entre otras de similar naturaleza.

Todo indica que el control de la calidad de la oferta profesional, académica, de investigación y extensión que hacen las universidades a la demanda social, encarnada en las familias de jóvenes bachilleres, en trabajadores que quieren tener una profesión, en empresas que aspiran a contratar fuerza de trabajo calificada para ser más competitivas, etc., llegó para quedarse. Y que además de permanecer va a ser realizado por agencias y entidades del Estado, aunque ya hay evaluadores y certificadores de calidad que hacen parte de la misma comunidad académica. De otro lado, mientras haya instituciones que aceptan ser evaluadas, tendrá poco sentido que una de ellas se resista u oponga porque esa alternativa comprometería su supervivencia, en especial si es una universidad privada, que no es de élite sino que busca absorber la demanda y que, por tanto, se financia con la matrícula de los estudiantes.

Por otro lado, los actores sociales (grupos, organizaciones, estamentos, individuos) que hacen parte de las universidades necesitan elementos de análisis novedosos e imparciales para que puedan identificar (o, por lo menos, suponer) los efectos de las políticas públicas en la posición actual que ellos tienen con respecto a los otros actores y al grupo hegemónico, así como las tendencias que ayudarían a fortalecer o mejorar el agenciamiento de sus intereses, o las amenazas que se avistan.

Referencias

Acosta Silva, A. (agosto, 2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Revista Sociológica*, 17(49), 43-72.

Acosta Silva, A. (2000). Estado, políticas y universidades en un periodo de transición. México: FCE y Universidad de Guadalajara.

Arocena, R. (2004). Las reformas de la educación superior y los problemas del desarrollo en América Latina. *Educ. Soc., Campinas*, 25(88), 915-936. Especial Out 2004. Recuperado de: http://www.cedes.unicamp.br

Banco Mundial/Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. (abril, 2003). La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma. Washington: Autores.

Brunner, J. (2002). Educación en América Latina durante la década de 1980: la economía política de los sistemas. En K. Rollin (Comp.), *Los temas críticos de la educación superior de América Latina* (págs. 106 a 168). México: Fondo de Cultura económica.

Brunner, J. J. et al. (2005). Guiar el mercado. Informe sobre la educación superior en Chile. Recuperado de: http://www.academia.edu/4320414/Guiar_el_Mercado._Informe_sobre_la_Educaci%C3%B3n_Superior_en_chile

Cajiao, F. (Abril, 2004). La concertación de la educación en Colombia. *Revista Iberoamericana de Educación*, (34), 31-47.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe [Cepal]-UNESCO. (1992). *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidad*. Santiago de Chile: Autores.

Consejo Nacional de Acreditación [CNA]. (1998). *Lineamientos para la acreditación*. Tercera Edición. Bogotá.

Courard, H. (s.f.). Estado, mercado y educación: transformaciones recientes en América Latina. Antología de lecturas. Doctorado Cultura y Educación en América Latina, Universidad ARCIS, Chile.

Didriksson, A. (2008). Contexto global y regional de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: A. L. Gazzola y A. Didriksson (Eds.). *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe* (pp. 21-54). Caracas: UNESCO-IESALC.

Escobar, C. F. (2011). La mercantilización de los sistemas de educación superior: la propuesta de reforma al sistema colombiano. Documento de posición. *Pensamiento Universitario*, (2), 83-93. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co/7366/1/carlosescobarroa.2011.pdf

Forero, C. y Bernal Alarcón, H. (2011). Los aportes de la academia a la discusión del proyecto de reforma de la Ley 30 de 1992 en el seno de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN). *Pensamiento Universitario*, (22), 17-29. Recuperado de: www.bdigital.unal.edu.co/7366/1/carlosescobarroa.2011.pdf

García-Guadilla, C. (2000). Legislaciones y educación superior en América Latina: Legislaciones y Educación Superior en América Latina:una mirada comparada a las instancias de coordinación. *Avaliacao*, 5(6), 5-14. Suplemento 01.

Gauri, V. (1996). *Market Forces in the Public Sector: Chilean Educational Reform, 1980-1994* (Doctoral Dissertation). Princeton University, United States.

Gómez Campo, V. M. (Junio, 2012). Crisis del sistema de gobierno en las universidades públicas colombianas. Aportes a una sociología del poder en las universidades. *Revista Colombiana de Sociología*, 35(1), 59-79.

Gómez de Mantilla, L. T. (13 de abril de 2011). De las dicotomías a las contradicciones en la propuesta de la reforma a la Ley 30. Una lectura sobre la Extensión Universitaria. *Observatorio de la Universidad Colom-*

biana. Ensayos académicos sobre la reforma a la Ley 30. Periodo diciembre de 2010 a noviembre de 2011. Recuperado de: Http://www.universidad.edu.co.

Innerarity, D. (Julio-Diciembre 2013). Ciencia bajo observación. Beneficios, límites y paradojas de la evaluación de la actividad científica. *Isegoria*, (49), 673- 681.

Kent, R. (Coord.) (2002). Las políticas de evaluación. En *Los temas críticos de la educación superior en América Latina* (pp. 94-164). México: FCE/UAA/FLACSO.

Klein, L. y Sampaio, H. (2002). Actores, arenas y temas básicos. En R. Kent (Comp.), *Los temas críticos de la educación superior en América Latina* (pp. 31-105). México: FCE/UAA/FLACSO.

Linares Prieto, P. (Mayo-Agosto, 2011). Reflexiones sobre la propuesta de reforma a la Ley 30 de 1992: ¿fortalecimiento o debilitamiento de la autonomía universitaria? *Revista Pensamiento Jurídico*, (31), 43-85. Recuperado de: http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36725/38679

López, S. y Flórez, M. (2006). Las reformas educativas neoliberales en Latinoamérica. *Revista Electrónica de Investigación Educativa*, 8(1), 1-15. Recuperado de: http://redie.uabc.mx/vol8no1/contenido-flores.html

López Jiménez, N. (2007). Acerca de la problemática de la evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Recuperado de: http://latinoamericana.ucaldas.edu.co/downloads/Latinoamericana3-2_2.pdf

López Jiménez, N. E. y Puentes Velásquez, A. V. (2010). La evaluación de la calidad de la educación en Colombia. Estado del Arte. En Congreso Iberoamericano de Educación METAS 2021. Buenos Aires, 13, 14 y 15 de septiembre de 2010.

López Segrera, F. (2003). El impacto de la globalización y de las políticas educativas en los sistemas de educación superior de América Latina y el Caribe. En *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 39-58). Buenos Aires: CLACSO.

Marquina, M. (2006). La evaluación por pares en el escenario actual de aseguramiento de la calidad de la educación superior. Un estudio comparativo de seis casos nacionales. Recuperado de: https://*www.coneau.edu.ar/archivos/1331.pdf*

Miñana, C. (Julio-Diciembre, 2011). Libertad de cátedra, colegialidad, autonomía y legitimidad. Transformaciones en cuatro universidades latinoamericanas. *Ciencia Política*, (12), 77-108.

Miñana, C. y Rodríguez, J. G. (Mayo-Agosto 2011). Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior: a propósito de un proyecto de reforma en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, (31) 155-185.

Mollis, M. (2003). Un breve diagnóstico de las universidades argentinas. Identidades alteradas. En *Las universidades en América Latina: ¿reformadas o alteradas? La cosmética del poder financiero* (págs. 203-216). Buenos Aires, Argentina: CLACSO.

Peña Frade, N. (2013). Colombia 1958-1978: veinte años de políticas para la educación superior. *Boletín*

Observatorio de Desarrollo Humano en Colombia, n.os (45), 1-8; (46), 1-6; (47), 1-8.

Peña Frade, N. (2014). Intelectuales y universidad: ¿yuxtapuestos, siameses o simbiontes? *Tendencias y Retos*, 19(2), 91-106.

Pires, S. y Lemaitre, M. J. (2008). Sistemas de acreditación y evaluación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En A. L. Gazzola y A. Didriksson (Eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe (págs.* 297-318). Caracas: UNESCO-IESALC.

Roa Varelo, A. (mayo, 2003). *Acreditación y evaluación de la calidad en la educación superior colombiana.* IEASALC-UNESCO.

Vaillant, D. (2009). La profesión docente: lecciones para diseñadores de políticas sobre reformas que funcionan. Recuperado de: http://archive.org/-stream/DocentesEscolares/4_valiant_djvu.txt