

opción

Revista de Antropología, Ciencias de la Comunicación y de la Información, Filosofía,
Lingüística y Semiótica, Problemas del Desarrollo, la Ciencia y la Tecnología

Año 34, 2018, Especial N°

18

Revista de Ciencias Humanas y Sociales
ISSN 1012-1537/ ISSNe: 2477-9385
Depósito Legal pp 198402ZU45



Universidad del Zulia
Facultad Experimental de Ciencias
Departamento de Ciencias Humanas
Maracaibo - Venezuela

Calidad de la educación superior en Colombia y Argentina. Un análisis desde las políticas públicas

Mónica Eliana García Gil

Universidad Santo Tomás, Colombia

monicagarcia@usantotomas.edu.co

Magally Hernández Ospina

Universidad Santo Tomás, Colombia

magallyhernandez@usantotomas.edu.co

Juan Ignacio Piovani

Universidad Nacional de La Plata, Argentina

IdIHCS-CONICET

juan.piovani@presi.unlp.edu.ar

Resumen

Este escrito analiza las políticas públicas tendientes al aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia y Argentina con el fin de problematizar los procesos de evaluación institucional y acreditación como prácticas que se institucionalizan, en medio de mecanismos de regulación provenientes del Estado e inspirados en recomendaciones de organismos internacionales (Banco Mundial – UNESCO) que han afectado los sistemas de educación en América Latina desde finales del siglo XX. Con base en la metodología cualitativa de estudio de casos comparativos se han identificado tensiones entre Estado-mercado-educación, que se reflejan en las políticas de calidad educativa en la región.

Palabras clave: Calidad educativa, educación superior, políticas públicas educativas.

Quality of higher education in Colombia and Argentina. An analysis based on public policies

Abstract

This paper analyzes public policies aimed at ensuring the quality of higher education in Colombia and Argentina in order to problematize the processes of institutional evaluation and accreditation, as practices that are institutionalized, in the midst of governmental regulatory mechanisms inspired in recommendations of international organizations (World Bank - UNESCO) that have affected education systems in Latin America since the end of the 20th century. Based on the qualitative methodology of comparative case studies, tensions have been identified between the public policies, the market and the education, which are reflected in the policies of educational quality in the region.

Key words: Educational quality, higher education, public education policies.

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se deriva de una investigación interinstitucional en curso¹ entre investigadores de la Universidad Santo Tomás, Colombia y la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, cuyo objetivo es analizar, desde una perspectiva crítica, los discursos y las prácticas

¹ La investigación se titula “Discursos y prácticas en torno a la calidad universitaria en el marco de procesos de acreditación y evaluación institucionales en universidades de Colombia y Argentina”, realizada con recursos de la Universidad Nacional de La Plata, Argentina, y del Fondo para el Desarrollo de la Investigación, FODEIN (12ª convocatoria, 2018), de la Universidad Santo Tomás, Colombia. Los profesores responsables de esta investigación son los autores de este escrito. Juan Ignacio Piovani es Investigador Principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), de Argentina, con sede en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales, IdIHCS (UNLP-CONICET). Mónica Eliana García y Magally Hernández son investigadoras Junior de Colciencias, vinculadas al grupo de investigación Comunicación, Paz/Conflicto de la Facultad de Comunicación Social para la Paz, Universidad Santo Tomás.

vinculados con la noción de calidad en universidades privadas y organismos evaluadores, en el marco de los procesos de evaluación y acreditación institucionales. Como resultado de esta investigación, se espera, entre otras cosas, reconocer las tensiones y las implicaciones generadas por dichos procesos en las transformaciones recientes de la universidad en estos dos países.

Las políticas educativas como objeto de estudio, en particular las relacionadas con la calidad de la educación superior en América Latina, han experimentado en las últimas décadas un significativo auge, así como una importante renovación tanto en sus marcos de referencia teóricos como en cuanto a la ampliación de las temáticas y objetos de indagación (Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012) principalmente en países como Argentina, Brasil, Chile y Colombia, con distintos abordajes y perspectivas. Es así como es posible encontrar diversos estudios y publicaciones en torno a la calidad en el ámbito de la educación superior y su relación, entre otros, con el Estado, la sociedad, las políticas públicas, la gestión universitaria, la acreditación y los procesos de evaluación en instituciones públicas y privadas de la región².

Lo anterior da cuenta de la configuración de un campo de estudio que continúa vigente en la medida en que los distintos gobiernos latinoamericanos inciden (e insisten) en el establecimiento

²Al respecto revisar los trabajos de Adrogué, Corengia, García de Fanelli, Pita Carranza, 2015; Chiroleu, Suasnábar y Rovelli, 2012; de Vicenzi, 2013; Fernández Lamarra, 2005, 2010; Hernández, 2002; Maldonado, 2014; Marquina, 2016; Montoya, Velez y Viáfara, 2012; Nosiglia y Mulle 2016; Stubrin, 2010; Unzué y Emiliozzi, 2013.

de mecanismos de control y verificación de la educación en sus distintos niveles de formación, por medio de políticas públicas y diversas normativas relacionadas con la calidad y la evaluación institucional. Así las cosas, bien se puede afirmar que la temática de la calidad en la educación superior se ha instalado y reafirmado en la agenda regional de la educación desde mediados de la década de los 90 y en lo que va corrido del Siglo XXI ha tenido un importante desarrollo en prácticamente todos los países latinoamericanos: se ha sancionado la legislación requerida, se han creado organismos específicos, se han desarrollado procesos y metodologías con enfoques comunes y con énfasis diferenciados, se han generado mecanismos de carácter subregional, entre otros (Fernández Lamarra, 2005).

El análisis que a continuación se presenta, tiene como base los planteamientos de la sociología de la educación, la cual ha permitido problematizar las políticas públicas en relación con discursos y prácticas que se institucionalizan, al tiempo que comprender y profundizar en mecanismos de regulación provenientes del Estado que han afectado los sistemas de educación superior en la región desde finales del Siglo XX.

Esta investigación, de carácter cualitativo, se plantea como un estudio de casos comparativo con foco en seis universidades privadas, tres de cada país, y en los organismos nacionales de evaluación y acreditación, con base en entrevistas semi-estructuradas, así como en el análisis de contenido. Particularmente, este artículo se centra en el análisis de los marcos regulatorios de la educación superior y, más

específicamente, en las normativas y documentos de políticas públicas que se refieren a la evaluación y la acreditación universitaria con referencia explícita o implícita a aspectos tales como el aseguramiento de la calidad.

Investigaciones de este tipo posibilitan reconocer las complejidades del sistema y de las instituciones de educación superior, así como analizar los cambios que estas han vivido en los últimos años en medio de las relaciones-tensiones entre el Estado, el mercado, la educación y la sociedad. Por otra parte, permiten poner en evidencia que la preocupación por la calidad tiene un carácter político y que los modos de implementarla poseen diferentes impactos dependiendo de las comunidades académicas que la gestionen.

2. FUNDAMENTOS TEÓRICOS

El análisis científico de las políticas públicas, que en la actualidad constituye un campo de estudio internacionalmente reconocido, nace en Estados Unidos de la mano de instituciones académicas y de diversas organizaciones independientes del gobierno pero orientadas a la crítica y la participación en el ejercicio gubernamental. Si bien este campo comenzó a desarrollarse más tardíamente en América Latina, la transición a la democracia, en varios de sus países, constituyó una oportunidad para que comenzara a cobrar impulso y para que se pusiera mayor atención, desde la academia y

organismos no gubernamentales, en los problemas de carácter público y en las buenas prácticas de gobierno. Es así como, en las últimas décadas, el interés por la temática de las políticas públicas se ha incrementado y esto se refleja, por ejemplo, en la proliferación de posgrados, de congresos y encuentros académicos especializados, y de publicaciones sobre el tema. En Colombia, en la actualidad existen 16 programas de posgrado en cuya denominación aparece el término políticas públicas; 13 ellos son programas de maestría y 3 programas de especialización, que son ofertados por 5 universidades públicas: Nacional de Colombia, Valle, Antioquia, Cauca e Industrial de Santander y 7 universidades privadas: Externado de Colombia, EAFIT, del Norte, Rosario, Los Andes, Autónoma de Bucaramanga y Autónoma de Manizales. En Argentina, por su parte, existen 5 programas de maestría en Políticas Públicas acreditados por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), tanto en universidades públicas (Universidad Nacional de Lanús, Universidad Nacional de San Martín) como privadas (Universidad Di Tella, Universidad de San Andrés y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO).

En medio de las reformas educativas que vivieron los países de América Latina durante las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado, se fue consolidando también el análisis más específico de las políticas públicas en educación. Esto permitió develar los procesos de toma de decisiones y reinsertar las políticas sectoriales en el marco más amplio de las dinámicas societales y estatales, lo que a su vez permitió complejizar y profundizar el conocimiento sobre la relación entre el

Estado y la universidad, al tiempo que ampliar la indagación hacia las formas de regulación del sistema en su conjunto y a las modalidades en que las propias instituciones procesan las políticas públicas (Chiroleu, Suasnábar, Rovelli, 2012).

Al abordar las políticas públicas, desde un punto de vista analítico, resulta necesario precisar términos, ya que el vocablo español ‘política’ es polisémico y alude por los menos a tres conceptos importantes del campo de los estudios políticos, que en la tradición en lengua inglesa, en la que existe mayor profusión de literatura especializada, se representan con términos diferentes: *policy*, *polity* y *politics*. *Policy*, según Méndez y Lendo (2006), se refiere a la acción (racional), decisión de gobierno, programa, resultado específico; *polity*, de acuerdo con Roth (2006), se concibe como el ámbito del gobierno de las sociedades humanas, y *politics* a la lucha por el poder y el conflicto de intereses. Por lo tanto, al hablar de políticas públicas estas se entenderán en relación con el término *policy*, cuyo significado, cabe anotar, ha sido ampliamente debatido desde su aparición en la segunda mitad del siglo XX. *Policy* “supone la idea de lo público como una dimensión de la actividad humana regulada e intervenida por la acción gubernamental [...] cuyo significado moderno se asocia a la capacidad del gobierno para intervenir racionalmente en la solución de los problemas públicos” (Valenti, 2006:12), lo cual “no limita una solución a la óptica gubernamental sino que, de manera integral, retoma los problemas fundamentales del ser humano con amplitud y perspectiva global, por lo que en su solución propone la intervención de distintas disciplinas” (Bazúa y Valenti, 1993:27).

El análisis de las políticas públicas recientes en América Latina, como se anticipó en líneas anteriores, implica retomar las reformas estructurales a las que se vio abocada esta región hacia finales del siglo XX, en el marco de las cuales se implementaron diversos cambios económicos, políticos y sociales. En este contexto, dentro de las políticas educativas, emerge la preocupación por la *calidad universitaria*, encuadrada en un discurso de modernización educativa que hizo parte del proyecto geopolítico promovido por el Consenso de Washington. No debe sorprender, por lo tanto, que la concepción de *calidad universitaria* sostenida por los gobiernos latinoamericanos de los años 90 estuviera asociada con estándares y mecanismos de evaluación periódicos, de carácter nacional e internacional, que produjeron modificaciones sustantivas en las prácticas educativas, en la formación docente, en la estructura de las instituciones de educación, en la comprensión del principio de autonomía, por citar algunos elementos.

En los países en desarrollo, el término *calidad* se ubicó en el centro de la política educativa en coherencia con los planteamientos de la *World Conference of Education for All* [Conferencia Mundial de Educación para todos], promovida por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, UNESCO, y celebrada en Jomtien, Tailandia, en 1990, una suerte de Consenso de Washington en este campo. Esto significó que los Estados-nación en desarrollo apuntaran en primer lugar a la universalización de la educación básica y media (cobertura, equidad) y a la optimización de los recursos (eficiencia), y “aunque en estricto sentido estas metas no

se hayan logrado, las políticas poco a poco se han ido desplazando hacia el mejoramiento de la calidad” (Miñana y Rodríguez, 2011:1), especialmente en el ámbito de la educación superior. Para la UNESCO (1998: 2), “la calidad de la educación superior es un concepto multidimensional que debería comprender todas sus funciones y actividades: enseñanza y programas académicos, investigación y becas, dotación de personal, alumnos, infraestructura y entorno académico.”

Por otra parte, en la última década del Siglo XX, dentro de los retos que debió abordar la universidad latinoamericana surge el tema del *aseguramiento de la calidad* como un elemento importante tanto en las políticas y normativas estatales, como en el interior de las instituciones. Las causas que han llevado a considerar la *calidad* como un asunto connatural a las instituciones de educación, entre las cuales se tipifica a la universidad, han sido entre otras: la masificación de la educación superior y la heterogeneidad de la matrícula, la movilidad de estudiantes, académicos y profesionales a nivel internacional, la privatización de la educación y los cambios en el sector productivo y de servicios en relación con las competencias requeridas por parte de los profesionales en sus respectivas áreas (UNESCO, 1998; Universidad Santo Tomás, 2015). Es así como los países de América Latina, en atención también a requerimientos de organismos multinacionales como el Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), han establecido diferentes mecanismos que apuntan a dar garantía pública acerca de la calidad de las instituciones universitarias y de los

programas que ofrecen, con los fines principales de control y de mejora.

De acuerdo con Lemaitre y Zenteno (2012), el *aseguramiento de la calidad* se relaciona con una diversidad de propósitos y marcos metodológicos, que reflejan distintos intereses y necesidades internas y externas de las instituciones como son: el control, la garantía (orientación del sistema) y el mejoramiento de la calidad; ello explica por qué la mayoría de los países latinoamericanos han ido instaurando sistemas integrados de calidad, donde se combinan los propósitos anteriormente mencionados. Dentro de los mecanismos que se han establecido, se diferencian los de licenciamiento o funcionamiento como es el caso de los registros calificados en Colombia y los de garantía de calidad como la acreditación, cuyo objetivo es “proveer de información confiable acerca del grado en que las instituciones o sus programas cumplen con lo que ofrecen y satisfacen las expectativas asociadas a un grupo de referencia, sea este disciplinario, profesional o laboral” (Salazar, 2012). Igualmente, como mecanismo de aseguramiento de la calidad, se encuentra la auditoría académica, en la que la evaluación se refiere a los propósitos institucionales y a la forma en que la institución, a través de procesos de planeación y gestión vela por su logro oportuno y es capaz de hacer los ajustes necesarios cuando detecta debilidades o áreas deficitarias, en un proceso continuo de autorregulación (Universidad Santo Tomás, 2015).

El *aseguramiento de la calidad* está íntimamente relacionado con la evaluación, que va a ser entendida “como el proceso de

recolección de información y a partir de ella la construcción de juicios de valor” (Nosiglia y Mulle, 2016: 34). En este sentido, la *evaluación universitaria* es un concepto que se instala en el debate político en el marco de una discusión más amplia, cuyo foco está puesto en la calidad. Si bien el tema de la calidad estuvo siempre presente en la discusión de las políticas académicas de la comunidad universitaria, especialmente desde los profesores en sus tareas de enseñanza e investigación, con escasa intervención por parte de actores externos, a partir de la década de 1990 la calidad se asocia con la evaluación en todos los niveles de enseñanza, promovida por la intervención de agencias nacionales e internacionales, que desarrollaron pruebas de diversa índole (como las pruebas PISA), cuyos resultados suelen tener repercusiones importantes en los medios masivos de comunicación y ejercen presión sobre los gobiernos (Nosiglia y Mulle, 2016).

En línea con estas tendencias, en los ámbitos universitarios y científicos se han intensificado notablemente en los últimos años las actividades de evaluación sistemática e institucionalizada que, evidentemente, han acompañado un proceso mucho más amplio de profesionalización e institucionalización de las prácticas académicas y, muy especialmente, las científicas (Piovani, 2015). Tanto en Colombia como en Argentina, la evaluación se centra en la valoración de la idiosincrasia del proyecto universitario propio. Distintos autores coinciden en señalar que la evaluación externa es un proceso que contribuye a mirar la institución como un todo, por encima de las múltiples culturas disciplinares que la conforman (Araújo, 2015; Nosiglia, 2013; Stubrin, 2010).

Por su parte, abordar el estudio de la universidad, en sus distintas dimensiones internas y externas, comprender las dinámicas y los procesos que en ella tienen lugar, específicamente lo relacionado con asuntos afines a la calidad educativa, requiere matrices de análisis, planteamientos y posturas diferentes a las que tradicionalmente se aplican para conocer y comprender otro tipo de instituciones y organizaciones (sean públicas o privadas), dadas sus singularidades en relación con el conocimiento, en tanto su materia prima, y sus complejidades. Así mismo, un recorrido por las políticas públicas para la educación superior, las cuales van a condicionar, en mayor o menor medida, el quehacer de la universidad, evidencia la influencia de organismos y contextos internacionales que buscan atender, por medio de la calidad de la educación, diversos asuntos relacionados con la democracia, la equidad social, el desarrollo e incluso, la integración regional. Asuntos que todavía no se resuelven por completo en América Latina.

3. METODOLOGÍA

Esta investigación se enmarca en un enfoque cualitativo, más específicamente, se trata de un estudio de casos comparativo de tipo multi-método. Dado que el objetivo es abordar un fenómeno complejo en forma holística, el investigador se aproxima al caso a través de diferentes métodos de investigación o triangulación metodológica (Archenti, 2018). Pero cabe consignar que dicha triangulación es de

carácter intra-método (Piovani, 2018a), ya que se recurre a la combinación de dos técnicas cualitativas: las entrevistas semi-estructuradas y el análisis de contenido.

La selección de los casos objeto de estudio (tres universidades de cada país), se llevó a cabo teniendo en cuenta un doble criterio, en línea con las propuestas de los diseños de investigación comparativos. Por un lado, se buscó maximizar la heterogeneidad en las muestras de instituciones de cada país. En este sentido, se seleccionaron universidades de perfiles diferentes teniendo en cuenta los criterios de: antigüedad, tamaño, oferta académica, tipo de gestión (confesional o laica). Por otro lado, entre las instituciones de ambos países se buscó equivalencia, o emparejamiento, con el fin de garantizar la comparabilidad.

En cuanto a la recolección de la información, las entrevistas semi-estructuradas se realizan a una muestra intencional (Piovani, 2018b) de actores involucrados en los procesos de diseño y gestión de la evaluación y la acreditación institucionales: autoridades de diferente rango y competencia, docentes y técnicos. Por su parte, el análisis documental y de contenido se aplica a un corpus de materiales que incluyen regulaciones estatales en materia de evaluación y acreditación, documentos universitarios (estatutos, proyecto educativo, modelo pedagógico, resoluciones ministeriales, rectorales y del Consejo Superior o equivalentes, etc.) e informes internos y externos de evaluación institucional.

Los resultados que a continuación se presentan provienen específicamente de la revisión documental y del análisis de contenido centrado en las políticas educativas de Argentina y Colombia, relacionadas con la calidad y la evaluación de la educación superior, así como en las leyes de educación que las enmarcan. También, se tuvieron en cuenta los documentos de los organismos evaluadores, como el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, de Colombia, y la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, CONEAU, de Argentina, que recogen los lineamientos para los procesos de acreditación y evaluación institucional (interna y externa). De igual forma, la revisión documental contempló referentes teóricos relacionados con el análisis de los sistemas universitarios argentino y colombiano, y de las políticas educativas desde la perspectiva de la sociología de la educación.

4. DISCUSIÓN DE RESULTADOS

Las categorías de análisis que soportan este estudio se enmarcan en el contexto de la educación superior, tanto en Colombia como en Argentina, cuya normativa está establecida por la Ley 30 de 1992 o Ley de Educación Superior, para Colombia, que ordena el servicio público de la Educación Superior y crea el Sistema Nacional de Acreditación para las Instituciones de Educación Superior; y por la Ley 24.521, de 1995, también denominada Ley de Educación Superior (LES), en Argentina.

En Colombia, de acuerdo con la Ley de Educación Superior, la calidad hace referencia a los resultados académicos, a los medios y procesos empleados, a las dimensiones cualitativas y cuantitativas del servicio prestado, a la infraestructura institucional, y a las condiciones en que se desarrolla cada institución. En muchos de sus componentes supone una ruptura frente a tendencias precedentes que orientaban un proyecto social y político en pos del desarrollo de los ciudadanos y las regiones, donde el Estado era el encargado de determinar la orientación de la educación superior a partir de las necesidades de la nación, reflejadas en la política educativa anterior a la década de 1990 (García y Plazas, 2017a). El giro comienza a hacerse evidente en los informes elaborados por el Banco Mundial y por la UNESCO, en los cuales aquello que había sido nombrado incipientemente en la política colombiana, se comienza a materializar a la luz de las “recomendaciones” que imponen, también en materia de educación, organismos internacionales a los países denominados en vías de desarrollo, a cambio de brindar beneficios económicos. Esto refleja que existen distintos elementos que influyen la política pública, como el contexto internacional, pues prácticamente ninguna política pública nacional puede ser indiferente a lo que ocurre en el exterior (Hernández, 2013).

En consonancia con estas recomendaciones, se establece en Colombia el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES), el cual, a su vez, está conformado por el subsistema de información, el subsistema de fomento y el subsistema de evaluación. Se crea también el Sistema Nacional de Acreditación

con el fin de fortalecer la calidad de la educación superior y hacer reconocimiento público al logro de altos niveles de calidad, buscando preservar así derechos legítimos que en esta materia tienen los usuarios del sistema de educación superior y la sociedad (Consejo Nacional de Acreditación, CNA, 2013). Lo anterior se enmarca en el derecho a la educación que aparece consignado en la Constitución colombiana.

El Sistema de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, SACES, está integrado por el Ministerio de Educación Nacional; el Consejo Nacional de Educación Superior, CESU; el Sistema Nacional de Acreditación, SNA; la Comisión Nacional Intersectorial para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, CONACES (quien verifica las condiciones básicas de calidad de los programas de educación superior para su creación y funcionamiento, mediante el registro calificado) y el Consejo Nacional de Acreditación, CNA, quien a través de la acreditación, como proceso voluntario de programas académicos de pregrado y posgrado e instituciones de educación superior, reconoce la excelencia de estos ante la sociedad colombiana; el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior, ICFES y las instituciones de educación técnicas, tecnológicas y universitarias.

El desarrollo e implementación de un sistema de aseguramiento de la calidad en la educación superior en Colombia, próximo a los 25 años de existencia, ha permitido la interacción y vinculación de diversos actores de la sociedad civil que han encontrado espacios de discusión sobre tópicos como los procesos académicos que afectan las

estructuras y dinámicas de las instituciones de educación superior, a la luz de exigencias sobre la calidad y sobre el papel de la educación universitaria en un país que enfrenta situaciones trascendentales en aspectos como la inclusión y la cobertura. En este sentido, resulta pertinente tener en cuenta que, de acuerdo con cifras del Ministerio de Educación Nacional (2018), de los 484.664 estudiantes de grado 11 que terminaron sus estudios de secundaria en 2015, solo el 38% logró ingresar a la educación superior, es decir, 184.013 estudiantes, lo que demuestra la falta de equidad e igualdad de oportunidades para la juventud colombiana.

A su vez, lineamientos sobre la calidad en factores como el personal docente de las instituciones de educación superior ha impactado la formación de los profesores en niveles académicos de posgrado, como maestrías y doctorados, duplicando la cifra de magíster y doctores vinculados a las instituciones colombianas: de 23.519 profesores con título de magíster en 2010 se pasó a 49.046 en 2016; y de 5.649 doctores en 2010 se pasó a 10.843 en 2016, según reportes realizados por las instituciones de educación superior al Ministerio de Educación Nacional. En este sentido, resulta clave analizar si la formación de posgrado de los profesores ha impactado en la calidad educativa y, en un sentido más amplio, si ha tenido efecto en la investigación científica y tecnológica en Colombia, favoreciendo una mayor y mejor investigación que se traslade a los contextos de enseñanza y que, además, genere nuevo conocimiento para el desarrollo del país.

Es de anotar que en Colombia, los retos por alcanzar una educación de calidad también involucran elementos como el de la cobertura de la educación superior, ya mencionada, la cual no logra alcanzar altos niveles, puesto que para el 2016 esta se encontraba en el 51% en todo el país, representada en una matrícula de 2.394.434 personas en todos los niveles de formación: técnica profesional, tecnológica, universitaria, especialización, maestría y doctorado, de los cuales el 34,4% corresponde a la matrícula de instituciones de educación superior acreditadas, que para el 2017 eran en total 44 instituciones, las cuales se concentraban en 10 departamentos del país. Por lo tanto, no se trata únicamente del acceso a los distintos niveles educativos, sino también de la amplia disparidad que la matrícula universitaria registra en diferentes departamentos, ya que, por ejemplo, para el año 2016 Vaupés (ubicado al sureste del país, región de la Amazonía) reportaba una cifra de 218 estudiantes matriculados en programas académicos de educación superior (cerca del 0,49% del total de la población del departamento), mientras que Bogotá (Distrito Capital) contaba con 782.787 estudiantes para ese mismo año (aproximadamente el 8,4% del total de su población).

Por su parte, en Argentina, con la sanción de la Ley 24.251 de 1995 se introdujeron nuevos criterios para operar sobre las universidades públicas, los cuales generaron una gran paradoja: mientras el Estado se achicaba y desregulaba mercados, en el sistema universitario se observó un proceso inverso: se crearon estructuras específicas para controlar al sector y, en especial, para evaluarlo,

partiendo del diagnóstico de que ese sistema resultaba costoso, poco eficiente y aislado de las necesidades sociales (Unzué, 2017).

En el artículo 46 de dicha ley se establece la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) como organismo descentralizado adscrito al Ministerio de Educación. Este proceso de institucionalización de la evaluación universitaria se dio en el marco de un programa de modernización del Estado y de reformas estructurales llevadas a cabo por un gobierno de orientación neoliberal. Las universidades fueron algunas de las instituciones que más resistieron la implementación de dicho programa y sus actores vieron muchas veces con recelo la aplicación de procesos de evaluación, a los que asociaron con la imposición de una cultura productivista, y con la mercantilización y la privatización de la educación superior.

La CONEAU se centró inicialmente en la evaluación y acreditación de las carreras de posgrado (especializaciones, maestrías y doctorados) y en la evaluación institucional. Luego se sumó la evaluación de las carreras de grado de interés público, como medicina, psicología, arquitectura y las ingenierías. Esta ampliación de competencias acompañó un proceso de relativa aceptación de la cultura y la práctica de la evaluación en el ámbito científico y universitario. En la actualidad, si bien no se disputa la importancia de la evaluación, existen importantes debates en torno de los objetivos relacionados con esta práctica, las nociones asociadas (como las de calidad), sus fundamentos, sus procedimientos, entre otros.

Araujo (2015, retomando la perspectiva de Stake, 2006) señala que en Argentina conviven dos enfoques de evaluación: por un lado un enfoque comprensivo y centrado en el reconocimiento de las particularidades de los proyectos institucionales de los establecimientos que se refleja en la evaluación institucional; por el otro, un enfoque de carácter comparativo que se observa en la acreditación de carreras de grado y posgrado, en la medida en que cada oferta de formación -que estuviera alcanzada por estos procesos- se compara con referencias externas a la propia carreras, a través de criterios o estándares definidos previamente.

En este país, aunque no existe un sistema explícito de aseguramiento de la calidad, definido estrictamente en dichos términos, la cuestión está ampliamente presente, de manera implícita y explícita, tanto en documentos oficiales como en el debate público en torno de la educación superior. En los últimos años, y en el marco de una importante expansión del sistema universitario estatal, con la creación de nuevas universidades que apuntan primordialmente a estudiantes de primera generación, el debate público se ha estructurado en torno de una antinomia que muchos observadores consideran falsa: inclusión versus calidad, a veces también aludida a través de la expresión excelencia académica.

Más allá de que no exista un órgano específico para el aseguramiento de la calidad, esta función ha sido desempeñada de algún modo por la CONEAU y por el Programa de Calidad Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias dependiente

del Ministerio de Educación de la Nación. En relación con las instituciones de educación superior, la evaluación externa de la CONEAU, tal como lo reflejan sus documentos y resoluciones, no apunta a que las universidades se ajusten a un modelo definido *a priori*, considerado como parámetro de calidad, sino que pone el foco en el propio proyecto institucional que cada universidad define autónomamente, y produce una serie de recomendaciones sobre infraestructura, gestión académica y administrativa, biblioteca, modelos pedagógicos, investigación científica, extensión, etcétera, que no tienen carácter prescriptivo. El Programa de Calidad Universitaria, por su parte, funcionó tradicionalmente a través de la modalidad de contratos-programa con universidades individuales o con asociaciones de universidades o facultades, a través de los cuales se implementaban programas de mejoras en aspectos específicos. En su formato estándar, estos contratos-programas contenían fundamentaciones habitualmente sustentadas, aunque sea de manera implícita, en el discurso de la calidad, así como un conjunto de indicadores para evaluar los procesos de implementación y sus impactos. En la actualidad, el Programa de Calidad Universitaria trabaja en un esquema que impulsa el desarrollo de la cultura de la planificación en las universidades argentinas, que implica la elaboración detallada de objetivos de desarrollo institucional y de tiempos de cumplimiento, y en los que de algún modo se incluyen —aunque sea nominalmente— apelaciones a la calidad universitaria.

El análisis de las políticas públicas en torno a la educación superior, tanto en Colombia como en Argentina, sobre las que se instalaron los sistemas de aseguramiento de la calidad, permite

evidenciar la emergencia de posturas que buscan privilegiar la libre competencia y la desregulación; los estímulos a la competitividad y la flexibilidad en el mercado laboral educativo; y establecer evaluaciones y calificaciones estándar en forma periódica, con el fin de impulsar el mercado educativo global y la privatización de la actividad educativa. Sin embargo, estas posturas no han tenido el mismo grado de penetración y aceptación en ambos países, ni han seguido un desarrollo lineal. Por ejemplo, en el caso argentino ellas cobraron fuerza en la década de 1990, pero luego de la crisis de 2001 perdieron aceptación incluso entre importantes actores gubernamentales y amplios sectores de la sociedad, para luego recobrar impulso a partir de 2016.

Las reformas educativas vividas por los dos países en los que se centra este estudio (extensivo a otros países de la región) dieron origen a una nueva concepción de la educación que, a diferencia de años anteriores, pone el acento en la eficiencia y la productividad; la formación para el trabajo; la generación de conocimientos, habilidades y actitudes en los profesionales para insertarse en las dinámicas de la economía; la formación basada en competencias y orientada al mercado laboral; la empleabilidad y la capacidad de respuesta ante las necesidades de las empresas; así como la medición por resultados y no por procesos. También se revalúan los tiempos propios de los procesos formativos, ya no de mediano o largo plazo (como requiere la gestión, producción y circulación del conocimiento), para dar paso a una educación pensada en el corto plazo (García y Plazas, 2017b).

De igual forma, bajo el influjo de los organismos internacionales que motivaron las reformas a la educación a partir de los años 80 y 90 en América Latina (el Banco Mundial y la UNESCO, entre otros), las políticas educativas pretendieron adelantar procesos de descentralización y de acreditación, como una forma de redistribución del presupuesto y del poder político, al transferir las responsabilidades educativas a las distintas regiones (Maldonado, 2014). En el caso argentino esto se aplicó claramente en los niveles primario y secundario, pero no afectó al sistema universitario, que continuó siendo de carácter mayoritariamente nacional.

La revisión de literatura especializada ha permitido identificar que en América Latina, con sus particularidades, es común que se hable de calidad de la educación, y los términos en los que se hace referencia a ella, generalmente, son tomados de la lógica empresarial, del mercado, del ámbito comercial y de la producción industrial, lo cual resulta peligroso para la educación superior y en particular para la universidad, en la medida en que “esas demandas y esas caracterizaciones se constituyan en el territorio de su reconocimiento social y en la referencia para juzgar sobre sus realizaciones dentro y fuera de la institución” (Hernández, 2002).

5. CONSIDERACIONES FINALES

Con base en lo expuesto, es posible evidenciar que el concepto de calidad es polisémico y multidimensional, su carácter relativo está

atravesado por los actores que lo definen, el momento histórico en que lo hacen, el espacio geográfico en el que se encuentran y las corrientes ideológicas desde las que se posicionan. Es un concepto esencialmente político, ya que surge de los intereses de los diferentes actores, y está subordinado a perspectivas ético-políticas. Los sentidos se producen en un espacio social de disputas de poder. En consecuencia, la forma en que se concibe la universidad influye directamente en el modo en que se piensa la calidad, cómo alcanzarla, mejorarla y garantizarla (Nosiglia y Mulle, 2016:39).

Entre las concepciones generadas por las imposiciones de un Estado regulador, se tiende a asociar a la evaluación con la calidad de las instituciones educativas, en sus distintos niveles de formación. Frente a esto, como bien lo afirma Gil (2018), la simplificación no puede ser más burda, dado que la evaluación, per se, no produce calidad. Particularmente, pensar la calidad en la educación superior, requiere tener en cuenta la complejidad de los fenómenos educativos, superar las visiones instrumentales de los procesos que los conforman, así como las mediciones asociadas a los rankings nacionales e internacionales, como únicos referentes, en la medida en que una buena educación o una educación de calidad excede a lo que las pruebas estandarizadas logran capturar, por ello, en un sentido más amplio, la educación de calidad está conformada más por experiencias educativas que apuntan a experiencias formativas y de aprendizaje (Montoya Vargas y Escallón Largacha, 2014), lo que requiere formas correspondientes de evaluación.

Por otra parte, la revisión de las leyes y las políticas públicas relacionadas con la calidad de la educación superior en Colombia y Argentina ha permitido establecer que, casi 25 años después de la formulación e implementación de políticas educativas orientadas a la evaluación y la acreditación universitarias, el tema de la calidad en América Latina plantea aún vacíos y contradicciones, que dejan en evidencia la necesidad de continuar el abordaje y la investigación sobre esta temática, con el fin de posicionar la discusión entre los actores que participan directamente de los procesos educativos, para que las decisiones no provengan únicamente de organismos externos (la banca multilateral, en la mayoría de los casos) ni de un estado regulador. La calidad de la educación superior en la región debe entenderse, entonces, más como un asunto de fomento y de cultura institucional, que de control, medición y vigilancia, lo cual pone en riesgo la autonomía universitaria.

En medio de los retos y las tensiones que surgen al entrar en relación los sistemas educativos y universitarios de países de América Latina, como Argentina y Colombia, con las demandas del Estado, el mercado y la sociedad, donde suelen imponerse criterios de rentabilidad y productividad, y teniendo en cuenta las brechas y la inequidad en el acceso a la educación, se corre el riesgo de que la noción de educación como derecho dé lugar a la educación como mercancía sometida a las leyes de la oferta y la demanda, lo que además contribuye a despolitizar la educación. Ante estos riesgos y desafíos, la opción inaplazable es recuperar y mantener el carácter político de la educación por encima de concepciones economicistas,

tecnicistas y cortoplacistas que impulsan la preocupación por la calidad desde un punto de vista meramente formal, y desde donde se gestan marcos prescriptivos que se naturalizan y llegan a determinar los procesos educativos y todo su ecosistema.

6. REFERENCIAS DOCUMENTALES

- ADROGUÉ, Cecilia; CORENGIA, Ángela; GARCÍA DE FANELLI, Ana y PITA CARRANZA, María. 2015. “Políticas públicas y estrategias para el desarrollo de la investigación en las universidades privadas argentinas”. **Archivos Analíticos de Políticas Educativas**. Vol. 23, No.12: 1-31. Universidad de San Andrés (Argentina) y Arizona State University (EE.UU). Disponible en: <https://epaa.asu.edu/ojs/article/view/1831> consultado el 31.04.2018 <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v23.1831>
- ARAUJO, Sonia. 2015. “Evaluación universitaria: dos enfoques, dos dinámicas”. **Política Universitaria**. No.2: 26-31. Instituto de Estudios y Capacitación, Federación Nacional de Docentes Universitarios. IEC-CONADU, Buenos Aires (Argentina).
- ARCHENTI, Nélica. 2018. Estudio de caso/s. En: MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica; PIOVANI, Juan Ignacio. **Manual de Metodología de las ciencias sociales**. Siglo XXI editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), 291-303.
- BAZÚA, Fernando y VALENTI, Giovanna.1993. “Hacia un enfoque amplio de políticas públicas”. **Revista INAP**. No.84: 25-81. Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- CHIROLEU, Adriana. SUASNÁBAR, Claudio y ROVELLI, Laura. 2012. **Política universitaria en la Argentina: revisando viejos legados en busca de nuevos horizontes**. IEC-CONADU, Buenos Aires (Argentina). Universidad Nacional de General Sarmiento, Los Polvorines (Argentina).
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1992. **Ley 30, por la cual se organiza el servicio público de la educación superior**. Bogotá

- (Colombia). Disponible en: <https://www.mineducacion.gov.co/1621/article-86437.html>
Consultado el 01.04.2018.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA. 1994. **Ley 115, por la cual se expide la ley general de educación.** Bogotá (Colombia). Disponible en: https://www.mineducacion.gov.co/1621/articulos-85906_archivo_pdf.pdf Consultado el 01.04.2018.
- CONSEJO NACIONAL DE ACREDITACIÓN, CNA. 2013. **Lineamientos para la acreditación de programas de pregrado.** Consejo Nacional de Acreditación, Bogotá (Colombia).
- De VICENZI, Ariana. 2013. “Evaluación institucional y mejoramiento de la calidad educativa en tres universidades privadas argentinas”. **Revista Iberoamericana de Educación Superior.** Vol. IV, No.9: 76-94. México: Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://www.ries.universia.unam.mx/index.php/ries/article/view/85/337> consultado el 01.05.2018
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. 2005. **Los sistemas de evaluación y acreditación de la calidad de la educación superior en América Latina. Situación, problemas y perspectivas.** IESALC/UNESCO, CONEAU, Buenos aires (Argentina).
- FERNÁNDEZ LAMARRA, Norberto. 2010. **Hacia una nueva agenda de la Educación Superior en América Latina.** Asociación Nacional de Universidades e Instituciones del Nivel Superior (ANUIES). México, D.F. (México).
- GARCÍA, Mónica Eliana y PLAZAS, Diego Mauricio. 2017a. Política pública, calidad y educación superior. Retos y tensiones en el caso colombiano. **Acta académica del XXXI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, ALAS.** Asociación Latinoamericana de Sociología. Montevideo (Uruguay). Disponible en: http://alas2017.easyplanners.info/opc/tl/2719_monica_eliana_garcia_gil.pdf Consultado el 7.04.2018.

- GARCÍA, Mónica Eliana. y PLAZAS, Diego Mauricio. 2017b. “El discurso neoliberal en torno a la calidad de la educación superior en Colombia. Revisión a la política pública”. **593 Digital Publisher**. Vol.1 No.2: 3-19. Centro del Emprendimiento, Innovación y Tecnología. Quito (Ecuador). Disponible en: http://www.centrodelemprendimiento.com/revista/index.php/593_Digital_Publisher/article/view/23 Consultado el 23.04.2018.
- GIL, Manuel. 2018. “La reforma educativa. Fracturas estructurales”. **Revista Mexicana de Investigación Educativa**. Vol. 23, No. 76: 303-321. México. Disponible en: <http://www.comie.org.mx/v1/revista/visualizador.php?articulo=ART76012&criterio=http://www.comie.org.mx/documentos/rmi/v23/n076/pdf/76012.pdf> Consultado el 11.04.2018.
- HERNÁNDEZ, Carlos Augusto, et al. 2002. **Educación superior. Sociedad e investigación**. Instituto colombiano para el desarrollo de la ciencia y la tecnología, Colciencias. Asociación colombiana de universidades, Ascun, Bogotá (Colombia).
- HERNÁNDEZ, Magally. 2013. Políticas educativas de tecnologías de la información y las comunicaciones en Colombia: Caso Computadores para Educar. En: **La política educativa, más allá del concepto. Una experiencia de escritura académica en contextos formativos**. Editorial Comunicarte. Córdoba (Argentina), Universidad Santo Tomás Vicerrectoría de Universidad Abierta y a Distancia. Facultad de Educación, Bogotá (Colombia).
- LEMAITRE, María José. y ZENTENO, María Elisa. 2012. **El aseguramiento de la calidad en Iberoamérica. Educación Superior Informe 2012**. Cinda-Universia, Santiago de Chile (Chile).
- MALDONADO, Miguel Angel. 2014. **¿Competencias o cualificaciones? Reforma de la educación superior, producción y acreditación**. ECOE ediciones, Bogotá (Colombia).
- MARQUINA, Mónica. 2016. **Yo te evalúo, tú me evalúas... Estado, profesión académica y mercado en la acreditación de carreras en la Argentina**. Eudeba, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

- MENDEZ, Irma. y LENDO, Tomislav. 2006. **Prefacio de Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.** FLACSO, México.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL. 2018. Indicadores de Educación Superior. Bogotá (Colombia) Disponible en <https://www.mineducacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html>. Consultado el 25.04.2018.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN. 1995. **Ley de Educación Superior 24.251.** Presidencia de la Nación. Buenos Aires (Argentina). Disponible en: http://www.me.gov.ar/consejo/cf_leysuperior.html Consultado el 01.04.2018.
- MIÑANA, Carlos. y RODRÍGUEZ, José Gregorio. 2011. “Calidad, evaluación y acreditación en la educación superior: a propósito de un proyecto de reforma en Colombia”. **Pensamiento Jurídico.** No. 31. 15t5-185. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá (Colombia). Disponible en: <http://www.bdigital.unal.edu.co/36193/1/36728-155170-1-PB.pdf> Consultado el 15.04.2018.
- MONTOYA VARGAS, Juny. ESCALLÓN LARGACHA, Eduardo. 2014. Calidad de la educación superior: ¿recursos, actividades o resultados? En: OROZCO SILVA, Luis Enrique (comp.) **La educación superior: retos y perspectivas.** Ediciones Uniandes. Universidad de Los Andes, Bogotá (Colombia), 379-417.
- MONTOYA, Mauricio; VÉLEZ, Claudia y VIÁFARA, Harold. 2013. **Las políticas públicas en educación superior en Colombia 1992-2010. Diagnóstico e incidencias en las reformas institucionales.** Editorial Bonaventuriana. Universidad de San Buenaventura, Cali (Colombia).
- NOSIGLIA, María Catalina (comp.). 2013. **La evaluación universitaria. Reflexiones teóricas y experiencias a nivel internacional y nacional.** Eudeba, Buenos Aires (Argentina).
- NOSIGLIA, María Catalina. y MULLE, Verónica. 2016. “Las políticas de evaluación universitaria en Argentina: balance y desafíos”. **Panorama.** Vol. 10, No. 19: 33-44. Institución universitaria Politécnico Grancolombiano. Bogotá (Colombia) Disponible en:

<https://journal.poligran.edu.co/index.php/panorama/article/view/835> Consultado el 21.04.2018.

- PIOVANI, Juan Ignacio. 2015. “Reflexiones metodológicas sobre la evaluación académica”. **Política Universitaria**. No. 2: 2-11. Instituto de Estudios y Capacitación. Federación Nacional de Docentes Universitarios. IEC-CONADU, Buenos Aires (Argentina).
- PIOVANI, Juan Ignacio. 2018a. Triangulación y métodos mixtos. En: MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica; PIOVANI, Juan Ignacio. **Manual de Metodología de las ciencias sociales**. Siglo XXI editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), 437-455.
- PIOVANI, Juan Ignacio. 2018b. La entrevista en profundidad. En: MARRADI, Alberto; ARCHENTI, Nélica; PIOVANI, Juan Ignacio. **Manual de Metodología de las ciencias sociales**. Siglo XXI editores, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Argentina), 265-278.
- ROTH, André-Noél. 2006. **Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación**. Ed. Aurora, Bogotá (Colombia).
- SALAZAR, José Miguel et al. 2012. **Modelos de aseguramiento de la calidad en la educación superior / El aseguramiento externo de la calidad en la educación superior**. Cinda – Ril editores. Santiago de Chile (Chile).
- STUBRIN, Adolfo. 2010. **Calidad universitaria. Evaluación y acreditación en la educación superior latinoamericana**. Universidad del Litoral. Santa Fe (Argentina). Eudeba. Buenos Aires (Argentina).
- UNESCO. 1998. **Compendio de la Declaración Mundial sobre la Educación Superior**. Disponible en <http://www.unesco.org/education/educprog/wche/compendio.htm> Consultado el 01.04.2018.
- UNIVERSIDAD SANTO TOMÁS. 2015. **Documento marco del Sistema Institucional de Aseguramiento de la Calidad, SIAC**. Universidad Santo Tomás. Bogotá (Colombia).

- UNZUÉ, Martín y EMILIOZZI, Sergio. 2013 (comps.) **Universidad y políticas públicas ¿En busca del tiempo perdido? Argentina y Brasil en perspectiva comparada.** Imago Mundi, Buenos Aires (Argentina).
- UNZUÉ, Martín. 2017. “La universidad de Buenos Aires en democracia. Intentos y fracasos por modificar el Estatuto universitario de 1958”. **Revista Iberoamericana de Educación Superior.** Vol. VIII, No. 21: 78-92. México. Universidad Autónoma de México. Disponible en: <https://ries.universia.net/article/view/1654/2118>. Consultado el 11.04.2018.
- VALENTI, Giovanna. 2006. **Presentación a la edición en castellano. Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.** FLACSO. México.



**UNIVERSIDAD
DEL ZULIA**

opción

Revista de Ciencias Humanas y Sociales

Año 34, Especial N° 18, 2018

Esta revista fue editada en formato digital por el personal de la Oficina de Publicaciones Científicas de la Facultad Experimental de Ciencias, Universidad del Zulia.
Maracaibo - Venezuela

www.luz.edu.ve

www.serbi.luz.edu.ve

produccioncientifica.luz.edu.ve