



**HAL**  
open science

# La accountability en la era de los mercados universitarios: transformaciones de la rendición de cuentas en la educación superior colombiana

Juan Felipe Duque

## ► To cite this version:

Juan Felipe Duque. La accountability en la era de los mercados universitarios: transformaciones de la rendición de cuentas en la educación superior colombiana. Jornada de los Jóvenes Americanistas 2019: "Políticas económicas y culturales en América latina: entre participación, margen y transgresión", Instituto Francés de Estudios Andinos; Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos; Casa de Velázquez, May 2019, Madrid, España. hal-02950891

**HAL Id: hal-02950891**

**<https://hal.science/hal-02950891>**

Submitted on 30 Sep 2020

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

*Jornada de los Jóvenes Americanistas 2019**Políticas económicas y culturales en América latina: entre participación, margen y transgresión***La *accountability* en la era de los mercados universitarios : transformaciones de la rendición de cuentas en la educación superior colombiana**Resumen

Desde mediados de los años 1980, las demandas crecientes por una mayor *accountability* han sido una constante en las reformas de la administración pública. Con el auge del *New Public Management*, la polifacética noción de rendición de cuentas se ha convertido en una verdadera tendencia tanto en las agendas de políticos y funcionarios públicos como en la investigación en ciencias sociales y humanas. La educación superior no ha sido ajena a esta tendencia, y es actualmente objeto de expectativas potencialmente contradictorias: de un lugar de desarrollo de conocimiento no sujeto a funciones de rentabilidad a un semillero de ideas innovadoras al servicio de la industria y del comercio; de un espacio de construcción de consciencias críticas a una fábrica de producción de “capital humano”. A la vez instituciones de estudio y de (re)producción de prácticas culturales así como eslabones de las políticas económicas, las universidades contemporáneas enfrentan el reto de darle respuesta a demandas diversas provenientes del mercado, del Estado y, más ampliamente, de la sociedad. En este contexto, la cuestión de la rendición de cuentas cobra gran importancia puesto que permite analizar el manejo que se le da a dichas demandas: ¿rendir cuentas a quién, sobre qué y por cuáles medios?

La presente comunicación buscará brindar algunos elementos de respuesta a la pregunta anterior a través del análisis de las transformaciones recientes de la rendición de cuentas en la educación superior en Colombia. En primer lugar, presentaremos la definición escogida de la *accountability* sobre la cual articularemos nuestro análisis. En segundo lugar, caracterizaremos el modelo de rendición de cuentas que estuvo vigente hasta la progresiva mercadización del sector iniciada durante los años ochenta; en línea con la reforma de Córdoba de 1918, dicho modelo estuvo orientado a alcanzar los principios de cogobierno y autonomía institucional en un contexto político e institucional que, por el contrario, propició una fuerte intervención estatal. En tercer y último lugar, con base en entrevistas semiestructuradas y documentos oficiales analizados en el marco de una investigación doctoral en curso, mostraremos que los dos mecanismos centrales del sistema colombiano de aseguramiento de la calidad, a saber la autorización y la acreditación, constituyen la piedra angular del nuevo modelo de rendición de cuentas de un mercado universitario caracterizado por una gran participación del sector privado

Palabras Clave

Educación superior - accountability - rendición de cuentas - aseguramiento de la calidad  
- Colombia

## Introducción

Desde mediados de los años 1980, las demandas crecientes por una mayor *accountability* han sido una constante en las reformas de la administración pública. Con el auge del llamado *New Public Management*<sup>1</sup>, la polifacética noción de rendición de cuentas se ha convertido en una verdadera tendencia tanto en las agendas de políticos y funcionarios públicos como en la investigación en ciencias sociales y humanas. La educación superior<sup>2</sup> no ha sido ajena a esta tendencia. La rendición de cuentas es particularmente problemática en este sector dada la contradicción latente de las expectativas que genera: de un lugar de desarrollo de conocimiento no sujeto a funciones de rentabilidad a un semillero de ideas innovadoras al servicio de la industria y del comercio; de un espacio de construcción de consciencias críticas a una fábrica de producción de capital humano.

En efecto, las instituciones de educación superior (IES) nunca han estado tan sujetas a un imperativo económico como lo están actualmente. Los cambios socio-económicos de la segunda mitad del siglo XX parecen haber modificado substancialmente su misión y, en particular, la de las universidades. Así lo evidencian algunas de las referencias de la literatura sobre las transformaciones de este sector. Por ejemplo, Sheila Slaughter y sus colegas<sup>3</sup> han usado la expresión “capitalismo académico” para referirse a los nuevos vínculos que se establecen entre las instituciones de educación superior y la economía. Aunque señalan que no se trata de un proceso inexorable, dichos vínculos tienden a promover una visión específica de la labor universitaria: generar conocimientos que ya no son vistos como un bien público sino como una mercancía capitalizable en actividades de lucro. A su vez, Burton Clark<sup>4</sup> ha acuñado el concepto de “universidad emprendedora” para describir aquellas

---

<sup>1</sup>Este corresponde un “conjunto heterogéneo de axiomas sacados de teorías económicas, de prescripciones provenientes de la gestión empresarial, de descripciones de prácticas experimentadas en el marco de reformas en los países anglo-sajones, y de racionalizaciones elaboradas por organizaciones transnacionales” como la OCDE y el Banco Mundial. Ver Bezes, P. (2005). *Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L’impact du New Public Management. Informations sociales*, 6(126), 26- 37

<sup>2</sup>Según la clasificación internacional normalizada de educación de la UNESCO, en su versión de 2011, la educación superior corresponde a los niveles 5 (educación superior de ciclo corto), 6 (grado de educación superior o nivel equivalente), 7 (nivel de maestría, especialización o equivalente) y 8 (nivel de doctorado o equivalente).

<sup>3</sup>Slaughter, S., & Leslie, L. L. (1997). *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*. Johns Hopkins University Press; Slaughter, S., & Rhoades, G. (2004). *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State, and Higher Education*. JHU Press.

<sup>4</sup>Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*. University of California Press.

instituciones que, sin renunciar definitivamente a su misión académica, se dotan de una organización flexible que les permite responder de manera oportuna a las exigencias del mercado. Por su parte, Boaventura de Sousa Santos presenta un diagnóstico más alarmante cuando afirma que este renovado imperativo económico es uno de los tres componentes mayores de la crisis de las universidades: una pérdida de la exclusividad en la formación y la producción de conocimiento provocada por la proliferación de instituciones no universitarias; una legitimidad fragilizada por la contradicción entre la necesidad impuesta de jerarquizar saberes cada vez más específicos y los llamados a democratizar la universidad; y una ambivalencia entre, por un lado, la reivindicación de la autonomía institucional y, por otro lado, el sometimiento a los criterios de eficiencia y productividad empresarial<sup>5</sup>.

Todo parece indicar que las IES contemporáneas enfrentan el reto de darle respuesta a demandas complejas provenientes del mercado, del Estado y, más ampliamente, de la sociedad. En este contexto, la cuestión de la rendición de cuentas cobra gran importancia puesto que permite analizar el manejo que se le da a dichas demandas: ¿rendir cuentas a quién, sobre qué y por cuáles medios?

El presente trabajo buscará brindar algunos elementos de respuesta a la pregunta anterior a través del análisis de las transformaciones recientes de la rendición de cuentas en la educación superior en Colombia. Tras esta breve introducción, el resto de la comunicación se organizará de la siguiente manera. En primer lugar, presentaremos la definición escogida de la *accountability* sobre la cual articularemos nuestro análisis. En segundo lugar, caracterizaremos el modelo de rendición de cuentas que estuvo vigente hasta la progresiva mercadización del sector iniciada durante los años ochenta; en línea con la reforma de Córdoba de 1918, dicho modelo estuvo orientado a alcanzar los principios de cogobierno y autonomía institucional en un contexto político e institucional que, por el contrario, propició una fuerte intervención estatal. En tercer lugar, con base en entrevistas semiestructuradas y documentos oficiales analizados en el marco de una investigación doctoral en curso, mostraremos que los dos mecanismos centrales del sistema colombiano de aseguramiento de la calidad, a saber la autorización y la acreditación, constituyen la piedra angular del nuevo modelo de rendición de cuentas de un mercado universitario caracterizado por una gran participación del sector

---

<sup>5</sup> Santos, B. de S. (1994). *Pela mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade*. Porto: Edições Afrontamento, p. 163-196; Santos, B. de S. (2005). *La universidad del siglo XXI. Para una reforma democrática y emancipatoria de la universidad*. UNAM.

privado. Cerraremos esta comunicación con algunos elementos de conclusión y perspectivas de investigación.

### I- ¿De qué hablamos cuando hablamos de *accountability*? Elementos de definición

La *accountability* es una palabra de moda cuyos límites conceptuales no cesan de expandirse. Esta expansión permanente resulta problemática al momento de dar una definición. ¿Se limita a las interacciones en un marco formal establecido por la ley o puede existir por fuera de un marco institucional? ¿Existe rendición de cuentas únicamente cuando hay la posibilidad de sancionar de manera directa a la persona que rinde cuentas? ¿Se aplica exclusivamente a las relaciones de tipo principal-agente o puede usarse en otro tipo de relaciones?

La ambigüedad propia de este concepto es aún mayor en la medida que se usa regularmente como sinónimo de conceptos vecinos como la transparencia y el control. Asimismo, a falta de un equivalente que capte los matices conceptuales del término en inglés, los investigadores no-anglófonos se ven en la difícil tarea de traducirlo. En español, por ejemplo, se traduce a menudo como responsabilidad pública o responsabilización.

A su vez, el ejercicio de traducción representa también una oportunidad para concebir el concepto en otros términos y pensarlo inclusive desde otras orillas ideológicas. De hecho, Evelina Dagnino, Alberto Olvera y Aldo Panfichi observan que el surgimiento de aspiraciones y prácticas de participación social orientadas hacia una política de rendición de cuentas se enmarca dentro del proyecto democrático-participativo<sup>6</sup>. No obstante, advierten que este proyecto se ubica en el mismo campo discursivo que el proyecto neoliberal de reforma del Estado; campo en el que, de hecho, la *accountability* es la más reciente palabra en boga. Así, la construcción de un lenguaje común a ambos proyectos puede resultar engañosa en la medida que deja creer que éstos comparten un mismo horizonte normativo aun cuando se ubican en posturas ideológicas opuestas.

Es entonces necesario establecer algunos elementos mínimos de definición. Aunque reconocemos que tanto la expresión en español como el término en inglés

---

<sup>6</sup> Dagnino, E., Rivera, A. O., & Panfichi, A. (2006). *La disputa por la construcción democrática en América Latina*. CIESAS.

poseen una dimensión normativa específica (la primera es un proxy de la democracia-participativa y el segundo es un valor organizacional enaltecido por el NPM), nos permitiremos utilizarlos de manera intercambiable puesto que consideraremos el concepto en su dimensión sociológica. Así, la rendición de cuentas es “una relación social entre un actor y un foro en la cual el primero tiene la obligación de dar explicaciones y justificaciones sobre su comportamiento, y el segundo puede hacer preguntas y emitir un juicio que acarrea consecuencias para el actor”<sup>7</sup>.

Esta relación consta de tres etapas: la información, el diálogo y las consecuencias. En la primera, el actor informa al foro sobre una o más acciones que ya fueron ejecutadas. Esta etapa es necesaria pero no suficiente para determinar que hay rendición de cuentas puesto que ésta va más allá de dar información o socializarla, y es por ello que no debe confundirse con la transparencia. Asimismo, dado que se trata de una mirada retrospectiva sobre una o más acciones, tampoco debe ser asociada al control; constituye más bien un subconjunto de éste puesto que se trata de un control *ex-post*.

Durante la etapa de diálogo, el fórum establece una comunicación con el actor en la que le formula preguntas y/o le solicita informaciones complementarias, y el actor puede hacer precisiones con respecto a la información dada durante la primera etapa.

Por último y en base a las dos primeras etapas, el fórum emite un juicio sobre el accionar del actor que puede dar lugar tanto a correctivos y sanciones como a recompensas. A pesar de que esta tercera etapa también es fundamental, es necesario precisar que una relación que sólo conste de las dos primeras etapas puede ser considerada como rendición de cuentas siempre y cuando las consecuencias estén disponibles otro lugar. En efecto, si un fórum no tiene la capacidad para sancionar o recompensar a un actor, puede solicitar a otro fórum que se ocupe de ello. Esto es típicamente el caso de la *accountability* social en la que el fórum, es decir la sociedad, no tiene la potestad de imponer sanciones formales al actor.

Además de estas tres etapas, la *accountability* posee cuatro elementos constitutivos a partir de los cuales se puede caracterizarla. Se trata del foro (¿Quién juzga?), el actor (¿Quién es juzgado?), el objeto (¿Qué se juzga?) y la naturaleza de la relación (¿Qué tipo de relación hay entre el fórum y el actor?). Así, la rendición de

---

<sup>7</sup> Bovens, M. (2007). Analysing and Assessing Accountability: A Conceptual Framework. *European Law Journal*, 13(4), 447-468, p. 450

cuentas toma formas diferentes en función del elemento sobre el cual se base su análisis:

- el foro: política (representantes, partidos o electores) ; legal (cortes e instancias judiciales); administrativa (inspector o auditor); profesional (pares o personas que ejerzan la misma profesión); social (ONG, medios de información, asociaciones o movimientos sociales);
- el actor: corporativa (la organización como persona jurídica); jerárquica (el jefe de una organización es responsable del accionar de la misma); colectiva (la responsabilidad es compartida por el conjunto de integrantes de una organización); individual (cada integrante responde por sus acciones individuales);
- el objeto: financiera (recursos financieros); procedural (procesos); de resultados y efectos;
- la naturaleza: vertical (relación principal-agente); horizontal (relación entre personas en pie de igualdad); diagonal (relación que involucra personas de una relación principal-agente y de una relación horizontal).

## II- Entre aspiraciones estudiantiles e intervención gubernamental: la rendición de cuentas antes del aseguramiento de calidad

La publicación del Manifiesto Liminar y los demás hechos ocurridos en Córdoba durante los meses de junio y octubre de 1918 constituyen lo que Darcy Ribeiro denomina la principal fuerza renovadora de la universidad latino-americana durante el siglo XX<sup>8</sup>. Rápidamente, la reforma de Córdoba inspiró distintos movimientos universitarios en diversos países de la región: las manifestaciones dentro de la Universidad de San Marcos de Lima en 1919; las campañas de la Federación de estudiantes de la Universidad de Chile en 1920 y 1922; el primer congreso nacional de estudiantes cubanos de 1923; el movimiento reformista paraguayo de 1927; la primera convención nacional de estudiantes bolivianos de 1928<sup>9</sup>.

Colombia no fue la excepción dado que, a partir de 1922, en dos de las principales ciudades, Bogotá y Medellín, se originaron movimientos estudiantiles y

---

<sup>8</sup> Ribeiro, D. (1971). *La universidad latinoamericana*. Editorial Universitaria.

<sup>9</sup> Tünnerman Bernheim, C. (1999). *Historia de la universidad en América Latina: de la época colonial a la reforma de Córdoba*. IESALC/UNESCO, p. 137-140

profesorales cuyas reivindicaciones principales fueron justamente los dos principios faros de la reforma cordobesa: la autonomía institucional y el desarrollo de formas de cogobierno dentro de las universidades públicas. Sin embargo, como lo afirma Leopoldo Múnera, sólo se logró una consagración parcial de ambos principios: la autonomía siempre fue restringida y las formas de gobierno que incluían al conjunto de los estamentos universitarios fueron constantemente contestadas por partidos políticos o la burocracia estatal.

El primer gran hito del movimiento colombiano fue el congreso de estudiantes de 1928 liderado por los liberales, entre ellos el futuro presidente Carlos Lleras Restrepo (1966-1970), donde se adoptaron los postulados de Córdoba como núcleo del programa de reivindicaciones. La victoria del liberal Enrique Olaya Herrera en la elecciones presidenciales de 1930 abrió el camino a una serie de reformas que le dieron respuesta parcial a las demandas de los movimientos universitarios: si bien los estudiantes obtuvieron su representación en los consejos directivos a través de la creación de los consejos estudiantiles de facultades, el gobierno siguió conservando prerrogativas dentro del proceso de nominación del rector en las universidades públicas.

Estos limitados logros fueron revertidos durante el gobierno conservador de Laureano Gómez (1950-1951) a través de las facultades extraordinarias otorgadas al poder ejecutivo por la figura jurídica del estado de sitio: se redujo la participación de profesores y estudiantes en los consejos directivos y se suprimieron los consejos de estudiantes. La intervención del gobierno en las universidades públicas se prolongó durante la alternancia programada de los partidos liberal y conservador, conocida como el Frente Nacional (1958-1974), al mismo tiempo que adquiría un tinte confesional: la Iglesia católica obtuvo dos representantes en los consejos directivos, o por lo menos ese fue el caso de la principal universidad pública colombiana, la Universidad Nacional.

Sin embargo, durante los años 1960, los sindicatos estudiantiles recuperaron las banderas de la reforma cordobesa durante las huelgas organizadas contra los dos primeros gobiernos del Frente Nacional. A pesar de los avances obtenidos en la ley de 1963, las protestas estudiantiles se agudizaron a final de la década, ante lo cual el gobierno de Lleras Restrepo consagró la centralización de las universidades estatales por medio de la reforma constitucional de 1968.

Frente a esta situación, el Movimiento Nacional Estudiantil aprobó el Programa Mínimo<sup>10</sup> en el cual se contempla de manera explícita la idea del cogobierno como fundamento de la autonomía universitaria. El proyecto de ley que retomaba las posiciones expresadas en el documento anterior, promovido por el entonces ministro de educación, Luis Carlos Galán, sólo logró cursar dos debates dentro del congreso nacional, con lo que las aspiraciones de los estudiantes universitarios tuvieron nuevamente un impacto muy limitado en la organización del sistema universitario.

En la década de 1980, los decretos de 1981 impulsados por el presidente Julio Turbay Ayala (1978-1982) dieron lugar a una nueva reforma de la educación superior en la que el control del sector siguió a cargo del gobierno nacional, a través del Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), al tiempo que los objetivos de corte político de la supervisión de las IES eran progresivamente remplazados por los de orden técnico que obedecían a las preocupaciones de orden fiscal y las nuevas exigencias de los organismos crediticios internacionales.

En consecuencia, podemos asegurar que durante buena parte del siglo XX, la rendición de cuentas de la educación superior tuvo un carácter netamente político puesto que las autoridades a las que estuvieron sujetas las IES fueron representantes de la rama ejecutiva. Se trató entonces de una relación vertical entre el gobierno nacional y las IES, principalmente las universidades públicas, en la que primó inicialmente la promoción de los proyectos del Estado-nación para luego dar lugar, a partir de 1980, a los criterios de control del gasto público impuestos por organizaciones internacionales en el marco del llamado Consenso de Washington.

### III- El aseguramiento de la calidad: metamorfosis de la intervención estatal

La constitución política de 1991 establece las orientaciones generales de un nuevo modelo de regulación del sistema de educación superior en Colombia. Si bien le da peso constitucional al principio de autonomía universitaria (artículo 69), le atribuye la regulación y la suprema inspección de las IES al Estado (artículo 67). Se le dio así origen a una forma de intervención más sutil que dependía de nuevas instituciones y nuevos instrumentos : el aseguramiento de la calidad. Esta expresión corresponde al

---

<sup>10</sup>Disponible en <http://www.juventudpatriotica.com/portada/sites/default/files/adjuntos/2014/06/Programa%20UNICO%20MANE.pdf>

conjunto de procesos sistemáticos y continuos de evaluación de la calidad de los sistemas de educación superior, de las instituciones que lo componen y sus respectivos programas académicos.

Los orígenes concretos del aseguramiento de la calidad en la educación superior remontan a la ley 30 de 1992<sup>11</sup>, la cual constituye la principal referencia del marco legal vigente para este sector. Dicha ley creó el Consejo nacional de educación superior (CESU), organismo vinculado al ministerio de educación cuya función es la coordinación y la planificación dentro del sector, así como el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), órgano integrado por siete académicos y el cual empezó a desarrollar las modalidades de los procesos de acreditación de programas de pregrado (desde 1998) y de posgrado (desde 2010), al igual que la acreditación institucional de alta calidad (desde 2003).

El segundo instrumento fue creado una década después durante la reforma impulsada en el 2003 por el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) y encabezada por el vice ministro de educación superior, Javier Botero. Se trató del registro calificado, el cual corresponde a una evaluación de las condiciones mínimas de calidad hecha por la Comisión nacional intersectorial de aseguramiento de la calidad en la educación superior (CONANCES) que toda institución o programa deben cumplir para poder operar. Si bien esta tarea fue asumida conjuntamente por el CNA y el ICFES durante los años 1990, la creación del registro calificado marcó el inicio del sistema de aseguramiento de la calidad en Colombia en sus modalidades actuales.

|                  |                     | <b>Registro calificado</b>             | <b>Acreditación</b>                     |
|------------------|---------------------|----------------------------------------|-----------------------------------------|
| <b>Elementos</b> | <b>Foro</b>         | CONANCES                               | CNA                                     |
|                  | <b>Actor</b>        | IES/Programas                          | IES/Programas                           |
|                  | <b>Objeto</b>       | Condiciones mínimas de calidad         | Criterios Alta Calidad                  |
|                  | <b>Naturaleza</b>   | Principal-Agente (P-A)                 | P-A si se somete al proceso             |
| <b>Etapas</b>    | <b>Información</b>  | Entrega de datos                       | Autoevaluación                          |
|                  | <b>Diálogo</b>      | Visita Pares                           | Visita Pares                            |
|                  | <b>Consecuencia</b> | Registro Calificado renovable (7 años) | Acreditación Alta Calidad (4 a 10 años) |

<sup>11</sup> OCDE. (2012). *Reviews of National Policies for Education: Tertiary Education in Colombia*. OECD Publishing, p. 178

Ambos instrumentos giran en torno a una concepción particular de la calidad: la calidad como excelencia. En efecto, el artículo 53 de la ya mencionada ley 30 hace mención explícita de dicha concepción al establecer que las instituciones miembro del sistema nacional de aseguramiento de la calidad son aquellas que poseen los más altos niveles de calidad. Diferentes entrevistas realizadas con los miembros del CNA indican que esta concepción fue acogida y se volvió la misión del consejo. Asimismo, si bien compete únicamente la evaluación de condiciones mínimas de calidad, el registro calificado es un producto derivado de la orientación de excelencia del sistema colombiana de aseguramiento de la calidad. Las personas que participaron de su concepción y los miembros actuales de las agencias públicas del sistema indican que los lineamientos de calidad y los procesos usados en la acreditación de programas y de instituciones fueron adaptados para desarrollar este instrumento.