

Número Especial
Reformas a la Educación Superior:
América Latina en Contexto Internacional Comparado

archivos analíticos de
políticas educativas

Revista académica evaluada por pares, independiente,
de acceso abierto y multilingüe



Universidad de San Andrés y Arizona State University

Volumen 25 Número 71

3 de julio 2017

ISSN 1068-2341

¿Hacia la Universidad Corporativa? Reformas Basadas en el Mercado e Isomorfismo Institucional en Colombia

Pedro Pineda

Pontificia Universidad Javeriana



Jorge Celis

Universidad Nacional de Colombia
Colombia

Citación: Pineda, P., & Celis, J. (2017). ¿Hacia la universidad corporativa? Reformas basadas en el mercado e isomorfismo institucional en Colombia. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 25(71). <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.25.2837> Este artículo forma parte del número especial, *Reformas a la Educación Superior: América Latina en Contexto Internacional Comparado*, editado por Andrés Bernasconi y Sergio Celis.

Resumen: En este artículo analizamos los discursos sobre la universidad alrededor de dos recientes programas gubernamentales colombianos: los créditos educativos Ser Pilo Paga y los rankings universitarios Mide. Si bien estos programas pueden caracterizarse como reformas basadas en el mercado o neoliberales, no han recibido un análisis sociológico que discuta su relación con cambios en la idea misma de universidad. Analizamos la retórica que rodeó su diseño y puesta en práctica mediante un análisis de contenido de artículos de prensa, documentos gubernamentales y de organismos internacionales. Apoyados en la mirada neo-institucionalista de la teoría de la sociedad

Página web: <http://epaa.asu.edu/ojs/>
Facebook: /EPAAA
Twitter: @epaa_aape

Artigo recebido: 19/11/2016
Revisões recebidas: 12/4/2017
Aceito: 21/5/2017

mundial, encontramos que los créditos han sido impulsados fundamentalmente por parte del Banco Mundial, mientras que los rankings se copian directamente de la cultura global. Existe también una retórica alrededor de los términos de mejores, calidad, excelencia y tecnología que corresponden con el modelo global de la universidad corporativa. Esta idea contrasta, empero, con los términos de equidad, acceso, igualdad e inclusión que se encuentran en un discurso sobre involucramiento social correspondiente, en parte, con la idea local de la universidad latinoamericana. Las tensiones encontradas entre modelos de universidad que subyacen a viejos y nuevos mecanismos de regulación merecen estudiarse en otros países.

Palabras clave: educación superior; neoliberalismo; programas de créditos educativos; política de financiación; evaluación institucional; rankings educativos

Towards the entrepreneurial University? Market-based reforms and institutional isomorphism in Colombia

Abstract: In this article, we analyze the new discourses on the university around two Colombian governmental programs: the student loan program Ser Pilo Paga and university rankings Mide. Although these programs can be labeled as market-based or neoliberal reforms, they have not been analyzed from a sociological perspective that discusses its relationship with changes in the idea itself of the university. We analyze the rhetoric surrounding its design and implementation through the content analysis of press articles and documents from governments and international organizations. From a neo-institutional perspective of world society theory, we find that loans have been mainly promoted by the World Bank, while rankings are directly copied from a global culture. There is also a rhetoric using the terms best, quality, excellence and technology that correspond with the global model of the entrepreneurial university. This idea contrasts, though, with terms such as equity, access, fairness and inclusion, in turn related to a discourse about social engagement that partially corresponds to the local idea of the Latin-American university. These tensions between university models where policy instruments are entangled should be further studied in other countries.

Key words: higher education; neoliberalism; student loan programs; financial policy; institutional evaluation; educational rankings

Rumo à universidade corporativa? Reformas baseadas no mercado e isomorfismo Institucional na Colômbia

Resumo: Neste artigo, analisamos os discursos sobre a universidade em torno de dois recentes programas governamentais colombianos: os créditos educacionais Ser Pilo Paga e os rankings universitários Mide. Embora esses programas possam ser caracterizados como reformas com base no mercado ou neoliberais, não receberam uma análise sociológica que discuta sua relação com as mudanças na própria ideia da universidade. Analisamos a retórica em torno da sua concepção e implementação através de uma análise de conteúdo de artigos de jornais, documentos governamentais e organizações internacionais. Apoiados em uma perspectiva neo-institucional da teoria da sociedade mundial, verificamos que os créditos foram impulsionados principalmente pelo Banco Mundial, enquanto os rankings são copiados diretamente a partir da cultura global. Existe também uma retórica sobre os termos de melhores, qualidade, excelência e tecnologia correspondente ao modelo global de universidade corporativa. Essa ideia contrasta, contudo, com termos como equidade, acesso, igualdade e inclusão que se encontra em um discurso sobre envolvimento social correspondente, em parte, com a ideia local universidade latino-americana. As tensões encontradas entre os modelos universitários subjacentes antigos e novos mecanismos reguladores merecem ser estudadas em outros países.

Palavras-chave: ensino superior; neoliberalismo; programas de empréstimos estudiantis; política de financiamento; avaliação institucional; rankings educacionais

Introducción

Las reformas de educación superior en América Latina, tanto a nivel nacional como de las mismas universidades, han estado inspiradas en modelos de universidades locales o latinoamericanas que contrastan con nuevas ideas globales correspondientes a la llamada universidad corporativa (Bernasconi, 2005, 2007; Pineda, 2015). Los vientos que inspiraron el modelo de universidad latinoamericana se remontan a la reforma de Córdoba de 1918 (Caruso, 2012; Figueredo-Cowen, 2002) fundamentada en el ideal que políticos y académicos promulgaban sobre la inclusión social y la urgencia de asentar una cultura estatal a lo largo y ancho de la geografía nacional. Muchas universidades institucionalizaron este ideal en las becas de ingreso para estudiantes que exhibían los niveles socio-económicos más bajos y en las llamadas vicerrectorías de “extensión universitaria”, encargadas misionalmente de prestar servicios sociales y culturales dirigidos especialmente a las poblaciones más necesitadas (Pineda, 2015). Durante gran parte del Siglo XX, no era extraño, por lo tanto, encontrar que las políticas estatales establecieran fondos directos a las universidades públicas para que cumplieran las llamadas funciones de extensión o servicio social, investigación y docencia. En un contexto en el cual se valoraban las diversas maneras como cada universidad cumplía con estas funciones en las regiones en las cuales estaban ubicadas, la visión de una política pública que definiera a la universidad (pública o privada) como un actor organizacional obligado a competir con otros para incrementar su lugar en un ranking estatal y así obtener recursos públicos provenientes del Estado no hubiera tenido ninguna legitimidad social o viabilidad política.

A partir de los años ochenta, diversos procesos se empezaron a introducir en varios países de la región, incluido Colombia, con miras a promover la competencia entre universidades, llevando a que adoptaran, a su vez, nuevas formas de organización y de administración que estaban basadas en un ideal diferente de universidad. Algunos análisis en regiones apartadas del mundo resaltan cómo esa nueva lógica es guiada por un modelo de *entrepreneurial university*, (Clark, 1998, 2004). Este nuevo modelo, traducido al español como universidad corporativa o universidad emprendedora, equipara a la universidad con un actor organizacional (Krücken & Meier, 2006; Ramírez, 2010), compite por fondos, tiene una cultura empresarial y es susceptible de estandarizar sus procesos para lograr posiciones sobresalientes en un ranking universitario. Aunque esta idea de universidad es actualmente global, se tiende a asociarlo con la universidad de investigación norteamericana (Meyer y Ramírez, 2013). En un plano simbólico y cultural, representa un modelo imaginado sobre el éxito de la universidad dedicada a la investigación en Estados Unidos (Meyer & Ramírez, 2013; Ramírez & Tiplic, 2013)—a pesar de la variedad misional de instituciones de educación superior muchas de las cuales no tienen un énfasis investigativo exclusivamente (Altbach & Balán, 2007). Mientras que una mirada institucional permite, en general, mostrar la influencia de este modelo en un nivel local, diversos autores van más allá y son críticos sobre la manera como promueve la erosión de valores tradicionales de la universidad (Readings, 1996). Otros autores utilizan el término de *capitalismo académico* para exponer cómo un nuevo imaginario sobre la universidad promueve la incorporación de universidades y académicos en lógicas de mercado que equiparan los resultados de la actividad científica con las de un bien privado (Slaughter & Rhoades, 2010). Así, es claro que las reformas en educación superior no muestran simplemente la pugna entre variados enfoques de política, sino que también están atravesadas por definiciones distintas de universidad que ameritan ser estudiadas.

Muchos análisis críticos de reformas en educación superior, empero, se limitan al análisis político. Por ejemplo, Espinoza (2008) y Salazar y Leiby (2013) describen cómo una serie de reformas educativas en Chile, a partir de los años ochenta, han estado guiadas por un “manual invisible” que contiene una serie de ideologías políticas y económicas—implícitas—que han orientado todas las acciones estatales. Rodríguez y Alcántara (2003) identifican las influencias de diferentes agencias internacionales en las políticas de educación superior de América Latina. Rabossi (2015) explica cómo este tipo de reformas han sido rechazadas con mayor fuerza en Argentina en comparación con Colombia, mientras que Díaz (2016) compara desde una perspectiva de gobernanza la política educativa de Chile, Argentina y Colombia. Este tipo de trabajos describen la lógica economicista de estas reformas frecuentemente mencionados en términos de políticas neoliberales, aunque sus limitaciones suelen estar relacionadas precisamente en este énfasis en el plano político y no en uno cultural que muestre las relaciones entre el sector de la educación superior y los cambios sociales más amplios registrados en la arena global.

En contraste, los trabajos realizados desde una perspectiva neo-institucionalista de la sociología de la educación desde finales de los setenta han contribuido a comprender las desconcertantes similitudes entre reformas llevadas a cabo alrededor del mundo. Desde esta perspectiva teórica, las reformas no tienen en cuenta únicamente las ideologías políticas, sino también las simbólicas y culturales que se entienden en un mundo crecientemente globalizado enmarcado bajo el constructo teórico de sociedad mundial (Meyer, Ramirez, Rubinson, & Boli-Bennett, 1977; Ramirez, 2012). Estos estudios permiten entender cómo los nuevos ideales de progreso y justicia influyen ostensiblemente en la organización de los estados nacionales modernos, incluyendo la introducción de nuevos mecanismos de regulación. Movidos por estos mitos racionalizados, los gobiernos han empezado a promover la comparación de universidades de acuerdo con criterios que intentan ser globalizados y que terminan privilegiando a aquellas universidades que se inspiran en ciertos modelos foráneos que parecen ser más internacionales y corporativos (Ramirez, 2016). Esta interconexión es útil para explicar por qué los créditos y rankings educativos son fenómenos globales y no necesariamente nacionales.

En este artículo partimos de la premisa neo-institucional según la cual las reformas que afectan a las universidades no ocurren de manera aislada, sino que hacen parte de una dinámica global donde los gobiernos intentan copiar aquello que ocurre en otros lugares, pues creen que puede ser beneficioso en el contexto local. Analizamos dos programas en Colombia que representan un cambio paradigmático en las relaciones que tenían las universidades colombianas con el estado y la sociedad: el programa de créditos condonables denominado Ser Pilo Paga y los rankings universitarios conocidos como Modelos de Indicadores del Desempeño de la Educación Superior (en adelante SPP y Mide). Estos programas han tenido diferentes análisis aislados (Asmar & Gómez, 2016; de Zubiría, 2016; OECD, 2016). Sin embargo, no han sido objeto de un estudio que resalte cómo dichos programas están conformando una nueva tendencia en la regulación de la política en materia de educación superior en Colombia. Nuestra hipótesis de trabajo está en que estas iniciativas muestran en su conjunto una trayectoria diferente en la regulación de la educación superior que está relacionada con una nueva idea de universidad que no tenía asidero previamente en Colombia. En particular, el modelo de la universidad emprendedora, con sus características de autofinanciación, eficiencia e innovación en contraposición con la de una institución que dependiera ideológica y financieramente del estado y tuviera como función primordial el establecimiento de una cultura estatal y de promoción de la equidad y movilidad social.

Retomamos el caso de Colombia porque su sistema de educación superior puede conceptualizarse como un caso representativo de lo que sucede en la región. Sus universidades han tenido una trayectoria de formas de organización locales que probablemente las ubique en un punto

medio entre las reformas más radicales en comparación con el caso chileno, pero más globalizadas en comparación con las transformaciones ocurridas en México o Argentina donde formas globales de regulación han sido blindadas con mayor fuerza por las tradiciones intelectuales locales (Mendoza, 2012; Pineda, 2015; Rabossi, 2015). Incluso las dinámicas que se muestran en este artículo pueden tener en el caso brasilero una cercanía mucho mayor al que se derivaría de una historia colonial diversa, dadas las influencias regionales y globales que ha permeado este contexto también (Figueredo-Cowen, 2002; Taffet, 2007).

Con este propósito en mente, revisamos primero la relación entre nuevos modelos de universidad y las reformas basadas en el mercado. Describiremos, en segundo lugar, la creciente importancia de los créditos educativos expuestos a la opinión pública como un mecanismo idóneo de financiación para garantizar el acceso a los estudiantes de bajos ingresos y que han terminado en manos de las universidades privadas ubicadas en las grandes ciudades. Pasamos a revisar, en tercer lugar, el diseño de un ranking educativo nacional que probablemente constituye, junto con Pakistán (Higher Education Commission Pakistan, 2016) e India (National Institutional Ranking Framework, 2016), uno de los únicos rankings organizados directamente por un gobierno nacional. En la discusión y conclusiones proponemos nuevos estudios sobre políticas de educación superior que continúen explorando los modelos globales de organización que han venido cambiando la idea misma de universidad en contextos locales.

Nuevos Modelos de Universidad y Reformas Basadas en el Mercado

Las primeras universidades nacionales en Latinoamérica gozaban de la financiación directa del estado, pues surgieron dentro de un programa de creación de los estados nacionales después de su independencia. A su vez, universidades que las precedían y con las cuales empezaron a coexistir tenían algunas características propias de las universidades medievales europeas. Posteriormente, muchas reformas en las universidades de la región se inspiraron en la Reforma de Córdoba. Así, durante gran parte del Siglo XX la relación entre el estado y la sociedad buscaba no solo dar acceso a diferentes grupos estudiantiles, sino también permitir la participación política de los estudiantes a un nivel que no tenía equivalente con otra región del mundo. La inserción de la investigación tiende a ser un fenómeno relativamente más reciente. En Colombia, la llamada reforma Patiño de la Universidad Nacional de Colombia en los años sesenta buscó, además, institucionalizar la investigación como estaba sucediendo en muchas universidades de la región (Lucio & Serrano, 1992; Puyana & Serrano, 2000).

Pineda (2015) describe cómo estas reformas dieron origen a una cierta dimensión regional de la educación superior que incluso hoy en día se puede hallar en algunas universidades chilenas y colombianas. Alusiones a una idea de universidad latinoamericana se encuentran en las páginas web de las universidades, en los discursos que utilizan ciertos profesores y de manera aún más evidente en la estructura organizacional que incluye dentro de sus principales órganos las vicerrectorías u oficinas de extensión universitaria. Entre los programas de las universidades que institucionalizan esa otra idea se incluyen la relación directa con orquestas, canales de radio, impresión de periódicos para el público en general, programas de becas y apoyos con fondos internos de la universidad, programas de servicio social tales como asesorías de atención psicológica o médica, así como programas académicos que no son necesariamente rentables en las áreas de las ciencias humanas, las ciencias naturales o las artes. Nuevamente, esta relación con el medio estaba basada, en el caso de las universidades públicas, en una transferencia de fondos directos del estado y en algunas privadas dependía fundamentalmente de los excedentes de las matrículas. Las universidades en Latinoamérica, como en Europa, estaban concebidas más como instituciones culturales en las cuales los profesores no tenían que estar rindiendo cuentas y más bien estaban concentrados en cómo

contribuir al crecimiento cultural de la sociedad y al bienestar social de las comunidades menos favorecidas.

Es dentro de este contexto que la reciente implementación de regulación del sistema de educación superior vía créditos educativos y rankings universitarios se debe entender como instrumentos de política que desafían la comprensión misma de la universidad en la región. Desde una perspectiva política, estas market based reforms, traducidas como reformas basadas en el mercado, tipo mercado o cuasi-mercado —una nueva tendencia alrededor del mundo desde la década de los ochentas—constituyen un esquema de gobernanza posterior a un enfoque burocrático transversal (Maroy, 2008; Neave, 2009). En síntesis, buscan que la competencia entre universidades rija en las relaciones entre sí mismas y de ellas con el Estado (Brunner & Uribe, 2007; Teichler, 2008). Algunos autores clasifican estas formas de regulación como neoliberales (Giroux, 2015; Rabossi, 2015; K. M. Smith & Jeffery, 2013) o de mercantilización de la educación superior (Gentili, 2008; Leher, 2009) por su lógica economicista. Estas miradas acerca de las reformas que han ocurrido en Latinoamérica están relacionadas de manera escueta con posiciones políticas más de izquierda en términos de la protección de las instituciones públicas; o de derecha, al defender una política educativa denominada neoliberal que busca la disminución del tamaño del estado.

Pero visto desde una perspectiva sociológica, la introducción de este tipo de medidas con formas similares en países muy distintos tiene un componente ceremonial: la copia de mecanismos de contextos en los cuales se cree está funcionando mejor la educación superior. En este orden de ideas, argumentamos que estos cambios en la regulación están relacionados con un modelo de universidad que se conceptualiza en la literatura en términos de la universidad emprendedora (Clark, 1998, 2004) o la universidad como un actor organizacional (Krücken & Meier, 2006; Ramirez, 2010) o como la universidad de investigación americana (Meyer & Ramirez, 2013; Ramirez & Tiplic, 2013). Esta nueva idea de universidad puede acarrear un isomorfismo hacia formas de organización que colisionan más profundamente en el contexto regional. Los mecanismos de regulación basados en el mercado operan sobre una nueva universidad que debe estar formulando y cumpliendo sus metas y al mismo tiempo en una constante competencia para poder obtener recursos y subsistir.

En nuestro análisis esperamos encontrar variaciones discursivas en la concepción de la universidad por parte de actores que discuten las reformas. No esperamos encontrar un cambio absoluto de la retórica, pues no visualizamos una tendencia absoluta hacia el triunfo de modelos globales, sino más bien una mezcla que refleje hibridación (Steiner-Khamsi, 2002), mosaicos o crisoles de culturas (Kamens, 2012) o la reformulación de las culturas locales (Cowen, 2009, 2014; Crossley, 2009). Por un lado, vemos plausible encontrar referencias a la universidad latinoamericana si encontramos palabras claves relacionadas con accesibilidad, con términos como acceso, equidad, igualdad, y desigualdad. Ideas de servicio social, por su parte, estarían relacionadas con las palabras extensión, paz, inclusión (social), humanidades y artes mientras que el énfasis en involucramiento político se encontraría en participación estudiantil o cogobierno. También contemplamos que términos relacionados con docencia podrían expresarse en palabras tales como currículo, aprendizaje, enseñanza, y didáctica.

Por otro lado, nuevos discursos sobre la universidad estarían relacionados con la misión de investigación representada en palabras como producción de conocimiento, investigación o publicaciones científicas. Otras categorías que esperamos encontrar son discursos sobre tecnología encarnados en términos como innovación, tecnología, tecnologías de la información y la comunicación (TIC) o patentes. Estos términos son de adopción relativamente nueva en las universidades, pues representan una superposición de las ideas de investigación por las de transferencia tecnológica, institucionalizada en algunas universidades en oficinas de innovación y transferencia tecnológica (Krücken, 2003). Éstas operan bajo una lógica de mercado y no de

financiación como un bien público (Slaughter & Rhoades, 2010). Ideas sobre competencia incluirían mercado, excelencia, mejores y pilo. Este último es un modismo que en el contexto colombiano hace referencia a estudiantes aplicados (disciplinados) e inteligentes y que fue adoptado para darle el nombre al programa de créditos. Un nuevo énfasis sobre evaluación tomaría forma en palabras como ranking, evaluación, calidad y acreditación. Por último, las palabras administración, gobernanza, reforma, gestión, liderazgo, líder, eficiencia y desempeño serían indicativas de la nueva cercanía de la universidad a un actor cuya organización y gestión es de tipo corporativo.

Método y Análisis

Previos estudios sobre los discursos alrededor de las reformas universitarias han tendido a restringirse a la recolección de documentos dentro de las instituciones de educación superior mediante análisis del contenido de sus páginas web (Delmestri, Oberg, & Drori, 2015) o revisiones bibliométricas en revistas indexadas (Ramirez & Tiplic, 2013) que encontraron convergencias importantes en universidades europeas respecto a la idea de la universidad de talla mundial y su énfasis en organización y administración en desmedro de la equidad y accesibilidad a las universidades. En el trabajo de Fischman y Hass (2010) se estudiaron más de 1,000 artículos de prensa en Estados Unidos y se identificaron tres tipos de discursos sobre la universidad: el tradicional de nostalgia académica, emprendimiento educativo y uno emergente alrededor de lo que ellos llaman consumismo educativo. En Latinoamérica, el análisis de Pineda (2015) sobre los discursos misionales en universidades colombianas y chilenas ha conducido a identificar una amalgama sobre la formación humanística y la movilidad social, así como un reciente énfasis en la investigación, la innovación y la cultura emprendedora dentro de las universidades. Sin embargo, ningún estudio ha analizado conjuntamente la retórica cambiante sobre la naturaleza misma de las universidades y las relaciones entre ellas y el Estado acudiendo para ello a la prensa y a los documentos de política expedidos por las entidades del Estado responsables de la educación superior y de organismos multilaterales como el Banco Mundial. De esta manera, podemos comprender y analizar los nuevos discursos que fundamentan las reformas de educación superior que se han venido gestando.

Con este enfoque, recolectamos de manera censal 202 artículos de prensa cuyo tema principal era créditos educativos o rankings, 6 documentos oficiales del gobierno nacional que explican estos mecanismos, y 9 documentos de política de 3 organismos internacionales (Banco Mundial, OCED, BID). Visualizamos cómo los desarrollos de la política pública se pueden visualizar en los distintos sectores de la sociedad. Los artículos referentes a créditos y rankings universitarios (incluyendo los programas SPP y Mide) fueron recolectados de periódicos y revistas colombianas con mayor circulación en diferentes regiones del país, a saber: El Tiempo, El Espectador, El Colombiano y las Revistas Dinero y Semana. Para ello se recurrió a los motores de búsqueda de estas revistas y periódicos. Las fechas de los artículos corresponden al período 1990-2016. La ventana de análisis parte de 1990 debido a la limitación de los buscadores de los artículos, aun cuando los discursos sobre el crédito educativo fueron introducidos desde los años cincuenta (Woodhall, 1992). Los discursos en los artículos de prensa y documentos oficiales se analizaron conjuntamente según las categorías que explicamos en la sección anterior. El proceso de análisis de contenido incluyó la contabilización de las palabras claves mencionadas mediante una hoja de cálculo en la cual se consignaron y contaron las palabras, las cuales ya incluyen algunos términos nuevos que se encontraron durante el proceso. Realizamos gráficas con los términos más comunes y analizamos su significado dentro del contexto histórico en el cual fueron apareciendo estas reformas.

Los Créditos Educativos

A continuación, introducimos los antecedentes del programa de créditos educativos SPP. Seguimos después con un análisis sobre las críticas que se han realizado desde la academia a los créditos educativos en la educación superior. Estas críticas permiten comprender que los créditos educativos son un mecanismo de financiación que se ha venido imponiendo a nivel global sin que sean exentos de problemas que generan en el campo de la educación superior en general y a los mismos beneficiarios. Finalizamos con un análisis sobre los discursos que se han utilizado para justificar su implementación.

Antecedentes de los Créditos Educativos en Colombia

La implementación de los créditos educativos como política de Estado empezó en los Estados Unidos en los años ochenta, aunque también tuvo desarrollos paralelos en Suecia y en Nueva Zelanda (Chapman, 2006). En Colombia, el crédito SPP tiene un antecedente directo en los créditos educativos que eran proveídos por el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX), fundado en 1950. Colombia fue uno de los primeros países en desarrollo, junto con India, en tener programas pequeños de créditos educativos (Woodhall, 1992). Estos créditos estuvieron inicialmente destinados a la educación en el exterior, pero posteriormente se enfocaron en universidades nacionales (Lucio & Serrano, 1992). El beneficiario debería provenir de una familia de recursos escasos y tener un buen desempeño académico para ser merecedor del crédito educativo.

El primer sistema de créditos a gran escala apareció hasta el año 2002 bajo el nombre ACCES, acrónimo que evocaba la idea de acceso a la educación superior. Gómez y Celis (2009) realizan un análisis de este programa. Éste fue creado por el ICETEX a partir de un préstamo hecho por el Banco Mundial a la República de Colombia por un valor de US\$ 200 millones de recursos de crédito y US\$ 87 millones de contrapartida. El crédito ACCES estaba orientado a estudiantes de bajos recursos y con restricciones importantes para financiar sus estudios en educación superior; cubría principalmente los costos de matrícula. Las instituciones que recibían a los estudiantes ACCES asumían el compromiso de subsidiar el 25% de los costos de matrícula a los jóvenes de los niveles socioeconómicos más bajos (Gómez & Celis, 2009, p. 108). Las instituciones de educación superior privada fueron las principales receptoras del 80,3% de los recursos provenientes del ACCES. Esta tendencia fue la misma que encontraron Lucio y Serrano (1992) respecto a las instituciones beneficiarias de los créditos educativos del ICETEX en la década de los ochenta. Los fondos para los créditos ACCES se terminaron en el primer semestre del año 2015. En el segundo semestre del año 2015, el Ministerio de Educación Nacional creó el SPP.

Críticas a los Créditos Educativos desde la Academia

En la literatura académica sobre mecanismos de financiación de la educación superior se ha discutido ampliamente las limitaciones del uso de créditos educativos como el principal mecanismo para aumentar el acceso a la educación superior de los menos favorecidos y fortalecer a las universidades. Entre las miradas críticas a sus efectos sociales suele mencionarse (a) la falta de ampliación de cupos educativos a largo plazo, (b) el debilitamiento de la investigación y servicio social de las universidades y (c) el incremento y no reducción de la inequidad regional y social. Estas críticas tienden a resaltar las ventajas que tiene la financiación directa de la educación superior con fondos recolectados mediante un incremento de los impuestos a las ganancias. Examinaremos con mayor detenimiento estas críticas para poder pasar a exponer cómo la discusión sobre la adopción de los créditos educativos en Colombia referenció discursos internacionales con legitimidad política pero no necesariamente se basó en argumentos académicos con rigurosidad técnica.

Una primera línea de argumentación sostiene que los créditos educativos no aseguran la ampliación de cupos universitarios para las personas en edad de ingresar a la universidad. El sistema de créditos educativos puede ser muy popular para un gobierno en el corto plazo, pero con efectos escasos en términos de ampliar la oferta de cupos universitarios en el largo plazo. Esta situación es aún más crítica para varias áreas del conocimiento que no son populares dentro de los beneficiarios de los créditos educativos, pero que la universidad debe financiar (Leher, 2009; Mendoza, 2012). Programas académicos en áreas de alto costo como la música, el teatro, o incluso en la de ciencias básicas (química o la física) necesarias para la construcción de sociedades democráticas, con un gran beneficio social, pero de reducido retorno individual, no tenderían a fortalecerse mediante este tipo de mecanismos de financiación concentrados en la demanda de estudios y no en la oferta por parte de universidades estatales.

Por lo general, este tipo de críticas caracterizan el uso de créditos educativos como parte de un paquete neoliberal de reformas (Giroux, 2015; Rabossi, 2015; K. M. Smith & Jeffery, 2013). Éstas constituirían una forma reduccionista y simplificada de aplicar el pensamiento económico en un sector como el de la educación superior. En particular, los créditos educativos fomentan la ampliación de la educación superior privada y permiten alcanzar así los lineamientos de este paquete de reformas para reducir el tamaño del Estado y priorizar mecanismos de financiamiento que sustituyan su intervención, incluyendo la competencia entre el sector estatal y el privado. De esta manera, los créditos educativos son la aplicación en el sector de la educación superior de ideas provenientes de una sola escuela hegemónica de la economía vinculada con el principio de la mano invisible, formulado en la economía clásica y reformulado en la economía neoclásica por parte de autores importantes provenientes de la Escuela de Chicago. Su institucionalización dentro de las políticas estatales desde finales de los años setenta ocurrió por influencia de diferentes instituciones que conformaban el llamado consenso de Washington, incluyendo el Banco Mundial (Alcántara, 2003; Gore, 2000; Heynemann, 2003).

Un segundo tipo de argumento resalta cómo los créditos educativos sólo fortalecen la función educativa o de enseñanza de las universidades, dejando de lado las actividades de investigación que requieren la financiación de investigadores, una infraestructura y fondos directos y sostenibles. Estas actividades de investigación no se están fortaleciendo por medio de estos mecanismos de financiación, de tal manera que se está desconociendo el principio humboldtiano según el cual formación y docencia son mecanismos interdependientes, al menos en algunas universidades (Henningsen, 2013; Krücken, 2003). Paradójicamente, la calidad misma de la docencia también está viéndose perjudicada en un mediano y largo plazo. Muchas universidades prefieren asignar recursos en publicidad y oficinas dedicadas a la imagen corporativa en desmedro de la inversión en sus actividades académicas. En Latinoamérica, aquellos académicos que visualizan una elección entre la universidad y la sociedad mucho más amplia enfatizan la manera como estos mecanismos de financiación desconocen otras actividades fundamentales de la universidad como la realización de actividades sociales y culturales, por ejemplo, conciertos musicales, programas radiales, divulgación de eventos científicos o servicios de atención psicológica o de salud para la población en general.

Los críticos de formas de financiamiento tipo mercado cuestionan incluso su capacidad de promover la equidad social. A nivel individual, el sistema de créditos educativos no tiene la cobertura que muchas veces se cree podría alcanzar a todo tipo de estudiantes de escasos recursos. Existe un factor psicológico que este sistema no tiene en cuenta: los estudiantes con menos recursos no tienen una cultura del crédito que les permita escoger racionalmente la mejor opción para estudiar ni tomar el riesgo de endeudarse y pagar posteriormente sus carreras (Gómez & Celis, 2009). Shen & Zimmerman (2009) encontraron en su análisis de los efectos de esquemas de créditos en 39 países alrededor del mundo que en muchos de ellos, especialmente en países en desarrollo, las tasas de no

pago son altísimas. El no pago de la deuda es, además, incluso socialmente aceptado. Muchas veces un estudiante adolescente y su familia evita tomar responsabilidades económicas debido al peso psicológico que representa un crédito que va a angustiarlos durante muchos años, tal como lo muestra un reciente estudio antropológico de los estudiantes chilenos endeudados por créditos educativos (Pérez-Roa, 2014). A la postre, este segmento de la población cuya proporción es difícil de determinar, pero que representa precisamente el más marginal de la sociedad, no acaba ingresando a la educación superior. Este tipo de estudiantes, en cambio, sí hubieran ingresado a una universidad pública cuyos mecanismos de financiación no están sobre los hombros de los estudiantes y sus familias. Por lo demás, las universidades públicas podrían ofrecer un entorno y mecanismos institucionales más establecidos para recibir a los estudiantes de bajos recursos quienes podrían sentirse discriminados en centros educativos privados con otro tipo de población. El crédito educativo es, así, un mecanismo que segrega justamente a los sectores más marginales de la población.

A un nivel regional, estos mecanismos fomentan las diferencias culturales y de ingresos entre ciudades y regiones. Los créditos educativos constituyen transferencias a las universidades que ya tienen un prestigio social alto, por lo general ubicadas en las principales ciudades; y no a aquellas que se encuentran en las regiones más necesitadas de aumentar el acceso a la educación superior. Desde esta perspectiva, el sistema de créditos es contrario a formas de financiamiento de muchos países desarrollados como Alemania o Estados Unidos. El sistema universitario alemán también ha promovido y promueve aún universidades de investigación en pueblos y ciudades que compiten entre sí por prestigio y atracción de académicos (Ben-David, 1977; Clark, 1993).

Frente a estos argumentos, los defensores de los créditos educativos resaltan las supuestas oportunidades que prestan a jóvenes necesitados. Ellos pueden acceder a sus estudios y pagar después proporcionalmente los mayores ingresos que van a percibir (Becker, 1964; Friedman, 1962). Milton Friedman (1962, p. 183), fundador de la Escuela de Chicago, afirmaba que la supuesta solución para la educación superior estaba en “(...) providing loans sufficient to assure opportunity to all” y “(...) eliminate taxpayer subsidization of higher education”. Desde esta perspectiva, la educación superior es conceptualizada como un bien privado cuyos beneficios los percibe mayoritariamente el individuo que accede a ella.

El contraste entre la discusión académica sobre el crédito educativo y la retórica que lo introduce y lo legitima en países como Colombia es, pues, paradigmático para entender los cambios que han tenido las formas de financiamiento de la educación superior. A continuación, pasamos a repasar el funcionamiento del SPP.

Objetivos y Funcionamiento del SPP

El SPP es destinado a “estudiantes con menores recursos económicos y destacados con excelentes resultados en las Pruebas Saber 11” (MEN & ICETEX, 2015). La estrategia de financiación del SPP consiste otorgar un crédito educativo condonable hasta el 100% siempre y cuando obtenga el título respectivo del programa que se encontraba cursando. Si el beneficiario se llega a retrasar, el semestre que le falte por cursar no será financiado. En caso de que el estudiante no obtenga el título, deberá reembolsar el total de dineros que le fueron prestados más unos intereses que son fijados por el ICETEX según unas condiciones del mercado. El crédito educativo cubre el 100% del valor de la matrícula, así como un subsidio de sostenimiento. A diferencia de los créditos que se habían asignado anteriormente en el marco del ACCES, el crédito sólo se otorga para cursar programas ofertados por instituciones de educación superior acreditadas institucionalmente por el Ministerio de Educación Nacional. El SPP hace uso de tres sistemas de información que se habían desarrollado anteriormente con otra finalidad para asignar el respectivo crédito educativo: (a) los exámenes estandarizados de salida de la educación media (Pruebas Saber 11), (b) la acreditación

institucional y (c) de manera indirecta, el ranking estatal Mide que provee información a los aspirantes sobre las universidades clasificadas como las mejores del país, aspecto que las mismas universidades publicitan en páginas de internet institucionales y relacionadas, tales como Wikipedia.

En la práctica, el 95% de los \$344.068.581.476 COP (unos 110 millones de dólares) transferidos a las universidades en los años 2015-2016 se han concentrado en universidades privadas (Ministerio de Educación Nacional, 2016). Igualmente, aun cuando el SPP permite aplicar a programas técnicos y tecnológicos sólo el 0.11% de los recursos fueron destinados a instituciones técnicas. Los beneficiarios parecen distribuirse en todo el país: 36% se encuentra en las primeras ciudades, Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla y Cartagena que representan 31% de su población (Ministerio de Educación Nacional, 2016); y el resto proviene de otros municipios.

La Retórica Alrededor de los Créditos Educativos

Gobierno nacional. El programa SPP ha sido presentado a la opinión pública con el nombre de Ser Pilo Paga, el cual fue modificado de su nombre inicial Ser Pilo Sí Paga. A diferencia de los programas anteriores de créditos educativos, la retórica de los funcionarios del gobierno resalta el carácter exclusivo de financiar sólo a los estudiantes más exitosos del país, los cuales son llamados “pilos”. Así, el programa se presenta como una iniciativa sin antecedentes para “fomentar el acceso a la Educación Superior, en jóvenes bachilleres, con los mejores resultados de las pruebas de Estado y con menores condiciones socioeconómicas, atendiendo criterios de fomento a la calidad y focalización” (MEN & ICETEX, 2015).

La historia que se ha compartido a la opinión pública dice que el programa es el producto de la iniciativa de becas al interior del Departamento de Ingeniería de la Universidad de los Andes. Allí se desarrolló un modelo matemático en el cual se establecía que algunos cambios generarían un desequilibrio y una gran transformación en el sistema de educación superior en Colombia. Por ejemplo, en un comunicado de prensa del Ministerio de Educación (2015b) titulado “Ser Pilo Sí Pagó” la ministra de turno afirmaba que:

Una de las cosas que más me emociona de esto es que nuestros pilos [énfasis es nuestro], sin saberlo, están generando grandes transformaciones al interior de la educación superior. Y eso se evidencia, por ejemplo, en el reto asumido por las universidades para brindarles a los pilos condiciones óptimas para su desarrollo académico y personal, sin olvidar la unión que se generó en las comunidades estudiantiles en torno a ellos y su bienestar.

Este discurso de funcionarios del gobierno sobre la pertinencia incuestionable de los créditos educativos ya se estaba legitimando en la retórica de anteriores gobiernos. Por ejemplo, las memorias del seminario Educación Superior: Desafío Global y Respuesta Nacional (Orozco, 2001), organizado en la Universidad de los Andes, contienen las posturas sobre la importancia que tenía para el país fortalecer el crédito educativo. Estas memorias fueron reconocidas por el Banco Mundial como un insumo básico para orientar el sector de la educación superior en el Siglo que acababa de iniciar (Banco Mundial, 2003). Los trabajos presentados por Echeverri (2001) y López (2001) en sus posiciones respectivas de Director de Planeación Nacional y académico experto en financiación coincidían en la necesidad de concentrar estudiantes que eran beneficiarios de los créditos educativos en las universidades nacionales reconocidas por su alta calidad. En la intervención hecha por Echeverri (2001) se sustentaba la importancia del crédito en democratizar el acceso a la educación superior mediante la experiencia personal:

Yo me eduqué con un crédito del Icetex, y algunos de mis mejores estudiantes, que hoy están siendo admitidos en los programas de posgrado más prestigiosos a nivel internacional, también lo han hecho. Es por eso que soy un convencido de que el

crédito educativo sí sirve. De hecho, no podría estar pronunciando este discurso si no hubiese sido beneficiario de uno de ellos (Echeverri, 2001, p. 12).

Pero sus razones no sólo eran personales. En su rol de director de Planeación Nacional, Echeverri no sólo argumentaba que el crédito educativo era un mecanismo para expandir el acceso a la educación superior, sino también para mejorar la misma tal como lo muestra la experiencia internacional sin aportar para ello mucha evidencia al respecto. Por su parte, López (2001, p. 113) sostenía que “la precariedad del crédito educativo restringe el acceso de los estudiantes de estratos sociales populares a la educación superior privada y los obliga a trabajar en paralelo con el estudio (programas nocturnos o de horario extremo) en desmedro de la calidad de su formación”; y que si a ellos se les otorgaba el crédito educativo se reduciría el desempleo.

Organismos internacionales. El análisis documental de los documentos de política de organizaciones internacionales muestra que el Banco Mundial es el impulsor más directo de los créditos educativos en Colombia. Posterior al mencionado foro Educación Superior: Desafío Global y Respuesta Nacional (Orozco, 2001) el Banco Mundial hizo un diagnóstico sobre la educación superior en Colombia y aportó una serie de recomendaciones para su mejoramiento. Proporcionó cifras para demostrar que, si bien el país había mejorado el acceso a la educación superior, los jóvenes provenientes de familias de escasos recursos permanecían excluidos. En este documento se afirmaba que la educación terciaria requería ser fortalecida porque tenía un efecto negativo en las oportunidades de los egresados. A su vez, el Banco Mundial encontraba que el crédito educativo era clave para romper los círculos de la pobreza, pues permitía a los más pobres acceder a la educación superior y posteriormente mejorar sus ingresos con un título universitario.

Como parte del diagnóstico del Banco Mundial, se encuentra la incapacidad del Estado para ofrecer más cupos a un número creciente de jóvenes egresados de la educación:

El Gobierno no tiene la capacidad para aumentar la oferta de educación superior por su propia cuenta. (...). Se requiere de una mayor oferta de educación superior de buena calidad, pero las limitaciones en el gasto público impiden que el Gobierno aumente esa oferta por su cuenta. La relación de deuda/PIB era del 56,8 por ciento en el año 2006, y se requiere de una estricta disciplina fiscal para controlar la inflación y asegurar el crecimiento. El Gobierno colombiano ya se encuentra agobiado por un sistema público de pensiones costoso y el alto costo de la violencia, y está buscando implementar una recuperación de costos en el sistema universitario público. No sería sostenible una inversión del gobierno para ampliar el sistema dadas las tendencias demográficas y fiscales actuales (Banco Mundial, 2008).

En este documento se puede encontrar un discurso en el cual la ineficiencia de las universidades públicas “con un sistema de pensiones costoso” y la falta de recursos públicos justifican la institucionalización de otros mecanismos que permitan el crecimiento de las universidades privadas.

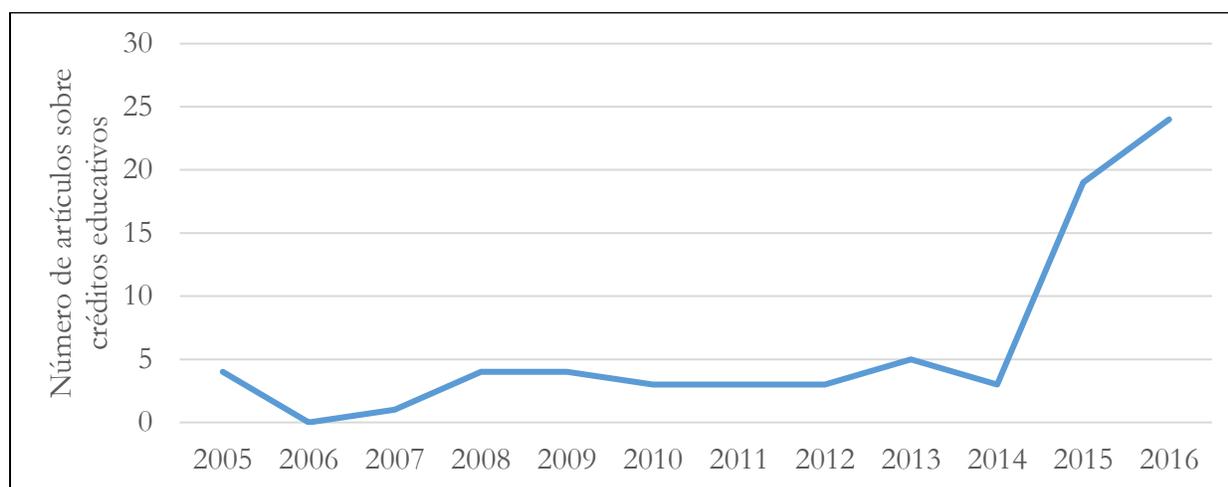
En la misma línea de lo expuesto por Echeverri (2001), el Banco Mundial recomendaba que los beneficiarios de los créditos educativos debían cursar sus estudios en las instituciones de educación superior de buena calidad. Aparece el criterio institucional como parte de la discusión para reorientar los recursos públicos vía créditos educativos en las mejores instituciones de educación superior. Al respecto, Hauptman (2003, p. 182) en el documento oficial del Banco Mundial La Educación Terciaria en Colombia Preparar el Terreno para su Reforma sugería ya que “la nueva estructura de ayuda financiera educativa debe mejorar la calidad y la pertinencia de la educación terciaria y ampliar el acceso a ella”. En la mayoría de los países, continúa, “(...) los programas de ayuda financiera se crean con el objeto de mejorar el acceso a la educación, pero

subestimando sus repercusiones en la calidad y la pertinencia. (...) Una forma de asegurar la calidad podría ser exigir, a los beneficiarios de la ayuda financiera educativa, matricularse en programas acreditados donde el énfasis de este proceso recaiga en los programas y no en las instituciones”.

El Banco Mundial ofrecería recomendaciones orientadas a lograr “un acceso equitativo y amplio” en términos de “reformular el actual esquema de ayuda educativa”. Inicialmente, los créditos se deben orientar a estudiantes con capacidades académicas y escasos recursos. A medida que se incrementen los fondos para el programa, la cobertura podría ser universal. “Diseñar un sistema de becas para las personas más pobres, las pertenecientes a los dos quintiles más bajos. Las subvenciones y los créditos se deben otorgar únicamente a los estudiantes matriculados en instituciones o programas calificados (acreditados)” (Banco Mundial, 2003, p. 61). En años más recientes, varios académicos se han referido recurrentemente a las recomendaciones hechas por el Banco Mundial en el año 2003. Diversos autores (Melguizo, Sanchez, & Velasco, 2016; Melguizo, Sanchez Torres, & Jaime, 2011) citan como fuente el trabajo del Banco Mundial (2003) para justificar el fortalecimiento de los créditos educativos como una respuesta al acceso inequitativo a la educación superior en Colombia.

Prensa. Los medios de comunicación impresos también coinciden en relatar que el origen del SPP sería el resultado de una tesis de maestría elaborada por un estudiante y dirigida por un profesor de la Universidad de los Andes (Correa, 2015). En dicha tesis realizada en el año 2012 se encontraba que “17.000 jóvenes de estratos 1, 2 y 3 que obtenían los mejores resultados en las pruebas Saber se quedaban sin acceder a la universidad por problemas financieros y personales” (Cuevas, 2015). Esta tesis habría descubierto una nueva fórmula matemática que permitiría cambiar la dinámica actual de la educación superior.

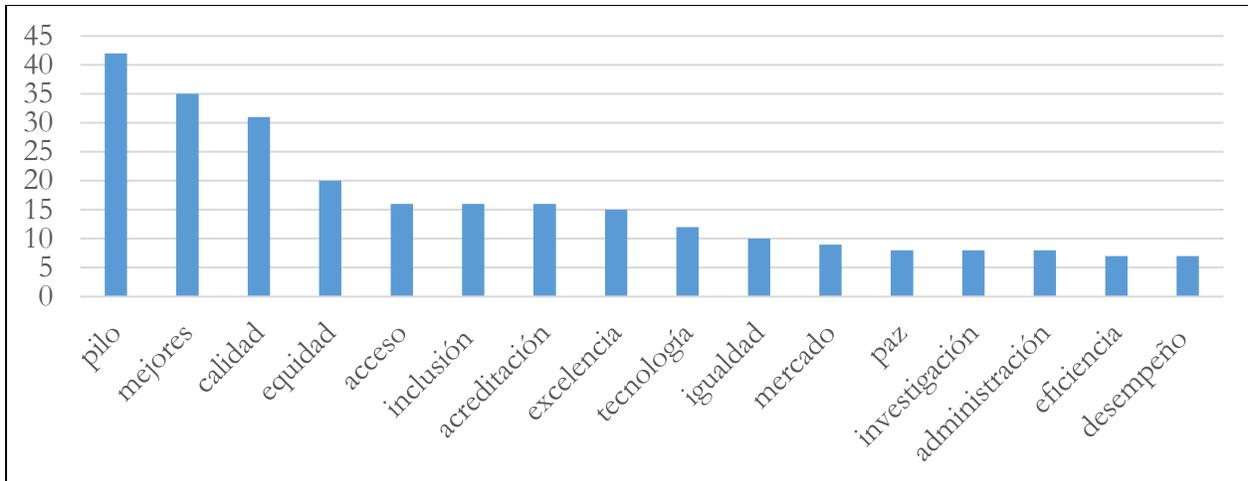
Los documentos de prensa acopiados sobre créditos educativos evidencian que la opinión pública tiene un alto interés por los créditos educativos en los tres últimos años. La Gráfica 1 muestra que los créditos educativos han estado presentes en los medios de comunicación impresos, pero la publicación de documentos de prensa se incrementa justo con el lanzamiento y puesta en funcionamiento del SPP.



Gráfica 1. Aparición de créditos educativos en la prensa 2005-2016

A su vez, la Gráfica 2 sugiere un conjunto de palabras asociadas a los créditos educativos. Los términos más frecuentes son *pilo*, *mejores*, y *calidad*. Estas palabras dan cuenta de la tendencia de la retórica dominante que se ha venido instalando desde hace casi dos décadas en Colombia alrededor

de los créditos educativos. Son vistos como una herramienta que contribuye a la inclusión, equidad, y las artes sobre todo de aquellas poblaciones menos favorecidas económicamente, pero los beneficiarios de los créditos académicos, eso sí, deben adelantar sus estudios en universidades de calidad que para el caso colombiano se traduce en universidades con acreditación institucional.



Gráfica 2. Presencia de palabras en artículos de prensa sobre créditos educativos 2005-2016

La Gráfica 2 también sugiere que los créditos educativos refuerzan las ideas sobre el mercado. Términos como calidad y acreditación, asociados al crédito educativo, permiten comprender la relación que se puede establecer con el Mide, de tal manera que SPP y Mide parecen hacer parte de un mismo paquete de reformas que están introduciendo la lógica de mercado y la universidad corporativa. Los resultados del análisis muestran que los créditos educativos no tienen relación con otros componentes propios de la retórica de la universidad latinoamericana como la participación estudiantil o el cogobierno. Aunque algunos documentos hacen alusión a la paz y la investigación, lo cierto es que la retórica alrededor de este programa refuerza el imaginario social que se concentra en otras dimensiones administrativas que permiten la promoción de la equidad y el acceso.

La retórica alrededor del crédito educativo, sin importar que provenga del gobierno, los organismos multilaterales o la prensa, puede ser catalogada como monolítica alrededor de un mecanismo definitivo que aporta a la equidad y movilidad social. Las tres fuentes coinciden al unísono que los pobres deben demostrar un buen desempeño académico, o en términos de la retórica nacional deben ser “pilos”. La combinación entre pobreza y buen desempeño académico son las dos primeras condiciones para poder considerar a un estudiante potencial beneficiario porque aparece con determinación una tercera condición: las universidades de calidad. Este factor institucional es apenas entendible en una retórica basada en los principios de racionalidad y eficiencia de los recursos asignados a los créditos educativos: los estudiantes “pilos” no pueden cursar sus estudios en cualquier universidad, ellos lo deben hacer en las “mejores universidades” porque un “pilo” está destinado a estudiar en una universidad que garantice mejores ingresos futuros. Este discurso unitario sobre la relación entre gobierno y política pública mediante mecanismos tipo mercado en la educación superior en Colombia se sustenta en su supuesta contribución a la equidad y la calidad y el progreso en general de la nación.

Los Rankings Universitarios Estatales

En esta sección comenzamos revisando algunos antecedentes de los rankings universitarios estatales y su articulación con el SPP. Después resumiremos las críticas que la literatura reporta sobre el uso de los rankings en el ámbito de la educación superior. Terminaremos analizando más detenidamente la retórica alrededor del Mide, para mostrar que los rankings estatales favorecen universidades con modelos globales de organización.

Algunos Antecedentes de los Rankings Universitarios en Colombia

La competencia por prestigio y recursos siempre ha estado presente en el campo de las universidades, incluyendo las colombianas. Esta misma lógica fundamentaba los sistemas de acreditación que anteceden los rankings educativos y cuyos antecedentes se encuentran, a comienzos de los años ochenta del siglo XX, en los estados de Tennessee y Virginia (Ratcliff, 2001). Estos serían posteriormente exportados a otros países, incluyendo Europa (Teichler, 2007) y Latinoamérica. Sin embargo, los antecedentes más directos de los primeros rankings se remontan históricamente al US News and World Report, en 1983, en los Estados Unidos (Meyer & Ramírez, 2013). Las polémicas alrededor de las distorsiones que generaba este tipo de indicadores ya se hicieron presentes en estas primeras prácticas, las cuales al parecer influyeron en las políticas de admisión de las universidades (incremento de aplicantes y rechazo de candidatos más fuertes que podrían elegir otra universidad) como medida de mejorar los indicadores (Ramírez, 2010). Todas las mediciones anteriores tendían a respetar en mayor medida universidades con diferentes modelos educativos y no a privilegiar directamente ciertas formas particulares de organización, como ocurriría posteriormente con la institucionalización de nuevas versiones de rankings universitarios.

Como en el resto de Latinoamérica, la práctica de establecer listas jerárquicas de universidades llegó a Colombia después de la creación del primer Academic Ranking of World Universities (ARWU) en el año 2003. En la región, sin embargo, ni este ranking ni el Times Higher Education Rankings (THE) habían tenido gran influencia porque escasamente mencionaban una o cuatro universidades colombianas, respectivamente. Sin embargo, el ranking Quarelli Symonds (QS) desarrollado desde el 2004 (lo realizaba en compañía del THE hasta que en el 2009 empezaron a realizar rankings independientes) muestra a la fecha 10 instituciones colombianas. La comparación entre universidades no es, sin embargo, una práctica nueva.

En Colombia, algunas formas de rendición de cuentas ya habían sido introducidas por el gobierno colombiano. La Ley de Educación Superior (CRC, 1992), sancionada un año después de la expedición de la Constitución Política (CRC, 1991), establecía que los recursos de las universidades públicas debían ser asignados de acuerdo con fórmulas que tuvieran en cuenta el grado de cumplimiento en las actividades misionales de formación, investigación y extensión, pero en la práctica los recursos han venido incluyendo indicadores estandarizados tales como costo por estudiante, número de profesores y empleados por estudiante (Moncayo, 2004). Por otro lado, el salario de los profesores universitarios ha sido calculado en gran medida en función de su producción científica desde el año 2002 (Delgado, 2011), siguiendo prácticas de universidades chilenas y argentinas (Pineda, 2015). Los fondos de investigaciones otorgados por Colciencias (entidad encargada del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación) desde 1969 en gran medida han respondido a las capacidades demostradas de investigación en términos de los llamados grupos de investigación (Uricoechea, 1999). El sistema de acreditación de programas e instituciones de educación superior en 1992 y su puesta en funcionamiento a partir de 1994 (Gómez & Celis, 2009) también antecedió la formulación del Mide, pese a las críticas relacionadas con los alcances limitados en promover la calidad de los programas y el isomorfismo alrededor de estructuras de

gobierno que favorecen la investigación en todo tipo de instituciones educativas, incluyendo las de carácter técnico (Pineda & Celis, 2017).

En el 2015, el Gobierno nacional implementó un sistema de rankings universitarios dentro de una nueva política que no tenía precedentes en el país denominada como “Colombia la más Educada en el 2025”. Esta política intenta ganar legitimidad frente a la opinión pública mediante la afirmación según la cual en cuestión de menos de una década Colombia tendrá el sistema educativo más sólido de la región. Los rankings universitarios fueron formulados de manera paralela con el SPP, pero ambos a la vez representan partes de un paquete de reformas que afectan todo el sistema educativo. A nivel de los colegios se formuló una versión similar: el ranking denominado Índice Sintético de Calidad (“ISCED”) que desde el año 2015 ata sus resultados a la provisión de ciertas formas de financiamiento a los colegios, allende la falta validez y confiabilidad indicada desde la academia (Zambrano, 2015). Para el caso del Mide, este está sustentado en sistemas de información desarrollados anteriormente (SACES, SNIES, SPADIES y Observatorio Laboral para la Educación), los cuales fueron a su vez impulsados en gran medida por el apoyo técnico que el Banco Mundial (2003) desde donde se argumentaba sobre la importancia que tenían estos instrumentos para monitorear el desempeño de la educación superior. La evidencia anecdótica muestra que su impulso dentro del Ministerio de Educación se dio en el 2015 después de la visita de la entonces Ministra de Educación a China (Cancillería, 2015), donde se le presentaron las supuestas ventajas del uso de rankings universitarios para mejorar la calidad del sistema de educación superior. En resumen, la implementación del Mide se introduce en un momento histórico en el cual el Gobierno colombiano considera que sus universidades son organizaciones racionales completamente comparables entre sí y que hacen parte de una competencia nacional y mundial.

Críticas a los Rankings Universitarios desde la Academia

Al igual que en el caso de los créditos educativos, existe una gran cantidad de literatura crítica sobre la influencia de rankings universitarios en la educación superior (Shin, 2011; Yudkevich, Altbach, & Rumbley, 2016), incluyendo sus efectos en países latinoamericanos (Bernasconi & Véliz, 2016; Gonzales & Núñez, 2014; Ordorika & Rodríguez, 2010). Los académicos suelen dar crédito a la utilidad que puede significar tenerlos como fuente de información sobre cambios en universidades, especialmente aquellas orientadas a la investigación (Bernasconi & Véliz, 2016), pero discuten los efectos potencialmente perjudiciales de estos ejercicios relacionados con (a) la promoción de un isomorfismo educativo alrededor de un modelo de universidad que se convierte en hegemónico (Gonzales & Núñez, 2014) y (b) los problemas de validez que generan el seguimiento de los indicadores que se pueden medir (investigación, prestigio, fondos de la industria), en desmedro de medidas de calidad de la docencia o de servicios sociales (Dill, 2007). Al respecto, otros autores (Ordorika & Rodríguez, 2010) se refieren a (c) los intereses económicos de las empresas privadas o universidades encargadas de realizar los rankings, aspecto relacionado con la selección de evaluadores y la representación de países anglosajones en el caso de los internacionales. También se mencionan (d) los problemas de confiabilidad o distorsiones por parte de universidades que manipulan los datos para mostrarse como exitosas y el potencial efecto de crear sistemas jerárquicos que abren las brechas de desigualdad (Teichler, 2008) entre aquellas universidades que no alcanzan un círculo virtuoso que Robert Merton (1968) llama el efecto Mateo.

Las discusiones sobre el establecimiento de los rankings educativos están alrededor de la distancia entre su lógica jerárquica y el espíritu académico que reconoce la existencia de diferentes filosofías educativas que a todas luces no pueden ser jerarquizadas. Los rankings universitarios tienden, empero, a tener una gran aceptación por parte de un público que desconoce sus limitaciones. Las personas que los utilizan no suelen conocer los cambios que estos pueden generar en las relaciones más amplias entre la universidad y el Estado y la misma sociedad. Este desfase entre

la discusión académica de los rankings educativos y el énfasis decidido que ha dado el Gobierno colombiano para institucionalizarlos nos lleva a realizar un análisis sobre su funcionamiento y la retórica alrededor de la cual se importó esta política.

Objetivos y Funcionamiento del Mide

Los objetivos promovidos y la lógica subyacente a los rankings nacionales Mide es tan simple como su funcionamiento. El objetivo principal del Mide debe ser visto como parte de una serie de medidas que siguen la lógica de otros mecanismos de regulación basados en el mercado. Se pretende mejorar la calidad educativa mediante la competencia generada por indicadores que fabrican mercados artificiales y proveen información a los estudiantes y al público en general sobre las universidades que cumplen con unos parámetros externos y estandarizados previamente establecidos. En últimas, el mecanismo supone promover el ingreso de estudiantes mejor preparados a las universidades que aparecen en la parte alta de la lista, en su mayoría privadas y localizadas en las grandes ciudades; y el rechazo y desfinanciación a aquellas universidades que están en la parte más baja de dicha lista.

La herramienta no está establecida para brindar información a las universidades para su mejoramiento. Al contrario, el Ministerio de Educación Nacional la ha utilizado con un carácter punitivo bajo el título “Mejores y Peores Universidades del País”, un mensaje repetido y difundido ampliamente en diferentes medios nacionales. En términos de enfoques de evaluación, el sistema es, así, un mecanismo de evaluación puramente punitivo (Dorn, 2014; W. C. Smith, 2014) en la medida en que no ofrece incentivos ni asesoría a las universidades sobre cómo mejorar. A diferencia de los procesos de acreditación que ocurren de manera paralela en el sistema de educación superior en Colombia, el funcionamiento de este ranking no provee precisamente información para tener en cuenta dentro de un proceso de evaluación formativa para que la institución pueda reconocer en qué mejorar. El sistema de acreditación tenía ya la crítica de priorizar ciertas formas de universidad relacionadas con la producción científica (Celis, 2013), pero la estandarización y jerarquización del Mide da un paso adicional y privilegia un tipo de universidad que no era priorizada de manera tan explícita por los mecanismos de acreditación.

El nuevo ranking nacional trata de ser una copia de lo que los funcionarios del Ministerio de Educación Nacional creyeron son las mejores medidas utilizadas en otros contextos para definir la calidad educativa de las universidades. En la versión colombiana primó el principio de administración según el cual se debe realizar el seguimiento a una universidad mediante unos pocos indicadores claves de desempeño que elige una entidad externa. Los resultados se divulgan vía página web y en el llamado día de la calidad.

El ranking está conformado por 18 indicadores agrupados en seis categorías. La categoría de desempeño se refiere al puntaje obtenido por los estudiantes en pruebas estandarizadas de conocimientos (llamadas Saber Pro) en lectura crítica, razonamiento cuantitativo y competencias específicas. Estos indicadores no incluyen el nivel cognitivo previo de los estudiantes ni el segmento de la población que cubre la universidad. La segunda categoría de egresados incluye el salario de ingreso al mundo laboral, opciones de empleo e ingreso a posgrado que tienen los estudiantes. Este indicador se toma de manera general, y no involucra factores extra-académicos tales como el ingreso propio de las carreras que prioriza una universidad ni factores del mercado laboral tales como el ingreso de una determinada universidad y región. El ranking estatal menciona como tercera categoría la docencia, medida según la proporción de profesores y estudiantes y el número de profesores con posgrado. La cuarta categoría es llamada investigación, medida en términos de la publicación de artículos científicos y otros indicadores bibliométricos que abarcan obras artísticas (en número) sin incluir la publicación de libros y otras formas de producción. A su vez, la quinta categoría de internacionalización se mide en términos del número de puestos en internacionalización, el requisito

de inglés y la coautoría internacional de artículos. La sexta categoría de presencia y atracción se refiere a la deserción de los estudiantes y la generación de ingresos diferentes al de las matrículas.

Ante las críticas respecto a no incluir diferentes tipos de universidad, el ranking ha creado cuatro subcategorías poco definidas que se llaman de enfoque doctoral, maestría, especializadas y de pregrado. Además de no incluir los tipos de universidad, es evidente que los indicadores agrupados en las respectivas categorías soslayan de tajo aquellos atributos asociados a la identidad de la universidad latinoamericana como la construcción de pensamiento político, la función de extensión y docencia, la participación del estamento estudiantil, entre otros. Por lo tanto, puede argumentarse que el Mide profundiza la ruptura del modelo de la universidad latinoamericana para dar paso a un modelo basado en la estandarización con la firme intención de que las universidades sean comparables entre sí sin importar la tradición en que se han gestado.

A pesar de incluir un indicador local tal como lo son los resultados en pruebas estandarizadas, tanto en su lógica y funcionamiento interno, el Mide es una simple copia de rankings universitarios que lo preceden históricamente. La única diferencia está en que son un mecanismo estatal y no organizado por empresas privadas. Sus resultados resaltan el supuesto de alto desempeño de universidades privadas, ya que siete de las primeras diez del listado pertenecen a este sector (Ministerio de Educación Nacional, 2015a). El ranking no muestra valores para cada universidad, sino posiciones ordinales de las universidades.

En general, el funcionamiento del Mide permite mostrar de manera clara cómo en la imaginación de algunos actores de política han ocurrido cambios radicales en la noción de la universidad que había prevalecido durante casi cien años. La universidad “ganadora” de este sistema de medición gubernamental compite por un puesto en una tabla si su rendimiento a partir de su producción científica en ciencias naturales y el nivel salarial alcanzado por sus estudiantes es mayor a la de otras. No es de sorprenderse que las primeras cuatro instituciones de educación superior que se muestran en las tablas publicadas por los periódicos se ubiquen en Bogotá (Ministerio de Educación Nacional, 2015a). Sólo tres de las primeras diez en la tabla son públicas, probablemente porque las que no aparecen en los primeros lugares no tienen el mismo nivel de ingresos por servicios que otras universidades privadas ni sus graduados ganan salarios suficientes para entrar al selecto grupo de las mejores. Como una corporación, esta universidad debe tener los mismos resultados sin tener en cuenta el contexto en el cual desarrolla sus actividades ni las prioridades que ella misma decida establecer. En suma, una universidad que anteriormente pudiera cumplir a cabalidad los parámetros de lo que se consideraba como una buena universidad latinoamericana, en términos de servicio social y una buena docencia que contribuyera en la formación del pensamiento político y social en las regiones, no es la universidad que los funcionarios encargados de diseñar el Mide buscan que prevalezca en el panorama mediante las presiones que ejerce la publicación de esta medición. La nueva idea de universidad promovida por medio del ranking estatal es aquella que prioriza la competencia de sus estudiantes para alcanzar nuevos salarios y que evalúa continuamente sus procesos, no para cumplir estándares mínimos de calidad (pues los resultados se presentan en términos ordinales), sino para estar por encima de su “competencia”.

La Retórica Alrededor de los Rankings Universitarios

Gobierno nacional. El discurso oficial alrededor de los rankings educativos sostiene que a partir del año 2015 el país se puso al día con respecto a tendencias globales de seguimiento a la calidad de sus universidades. En los documentos del Ministerio de Educación Nacional se presentan los rankings nacionales como un “mecanismo de transparencia” para padres de familia y estudiantes (Ministerio de Educación Nacional, 2015a) dentro del nuevo discurso para que Colombia sea “la más Educada en el 2025”. Es dentro de esta lógica de proveer información necesaria del mercado que el Ministerio de Educación Nacional difunde en su página web, bajo el título “Por primera vez

Gobierno MIDE la calidad de la educación superior en el país”, el nombre de las universidades con mayor desempeño y a renglón seguido aquellas con los peores desempeños en el país. En otros términos, este programa pretende activar mecanismos sociales de control de las universidades públicas y privadas para que las mismas sean los motores que lleven al sistema educativo a ser el mejor de la región.

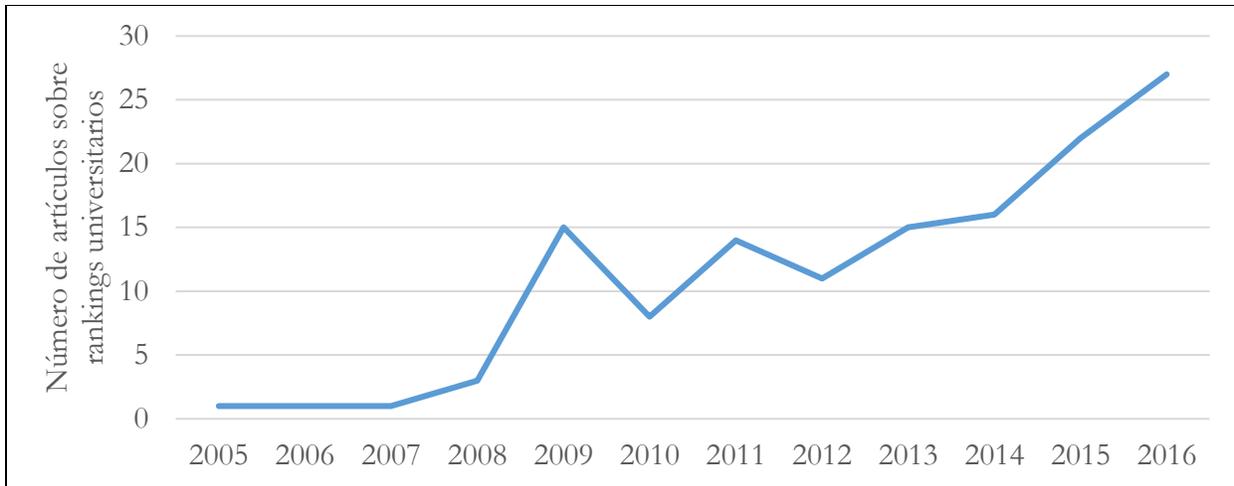
En ningún momento las fuentes oficiales realizan una crítica sobre las limitaciones de validez de este tipo de ejercicios. Es interesante analizar que existe un esfuerzo notable en justificar su implementación, lo que conduce a mostrar los beneficios de este tipo de medidas como obvias. En ninguno de los documentos analizados se realiza siquiera un esfuerzo para mostrar los cortos antecedentes históricos de esta herramienta ni se citan las discusiones académicas alrededor de la implementación de los rankings universitarios en diferentes países.

Organismos internacionales. A diferencia de los créditos educativos, la implementación de este programa no parece haber sido el resultado de presiones de ningún tipo de organización internacional. El único documento reciente sobre el tema por parte de la OCDE (2016, p. 310), al contrario, muestra su preocupación sobre esta nueva herramienta y recomienda que “(...) el MIDE no desvíe la atención ni distorsione los esfuerzos por mejorar la calidad a nivel institucional”. Es posible, sin embargo, que la influencia por parte de otras organizaciones internacionales haya podido tener un apoyo indirecto en abonar el terreno para el uso de mecanismos que privilegien una estructura más jerárquica. En el 2003 el Banco Mundial (2003, p. 61) le propuso al país “poner en marcha un sistema de financiamiento para las instituciones públicas con base en el desempeño, para premiar a los planteles que demuestren un alto grado de calidad y desempeño”. Sin embargo, no se encontró evidencia que permita trazar influencia directa de esta propuesta con el desarrollo de rankings nacionales.

Prensa. El análisis de los medios de comunicación muestra que han jugado un papel muy importante en abonar el terreno para la implementación de este tipo de fórmulas. De los 202 artículos analizados tan solo cuatro se mostraban críticos con respecto a las limitaciones de este ejercicio (El Tiempo, 2015; Semana, 2015; Wasserman, 2015). La mayoría de los textos se mostraba a favor de su implementación y no compartía con la opinión pública un análisis crítico sobre sus posibles efectos perjudiciales.

El análisis de los documentos de prensa recolectados sobre rankings universitarios también muestra que la presencia de este tipo de temas entre la opinión pública es mucho más reciente de lo que sugeriría su aceptación por parte del público. Los primeros artículos sobre rankings universitarios aparecieron en el año 2008 en los periódicos (Gráfica 3). Los rankings reseñados son realizados para facultades de administración y por SCIMAGO y un primer intento nacional realizado por un grupo de universidades. Con el tiempo, se empiezan a mencionar otro tipo de rankings. Su presencia aumentó en el año 2016 cuando se encontraron 27 artículos sobre el tema.

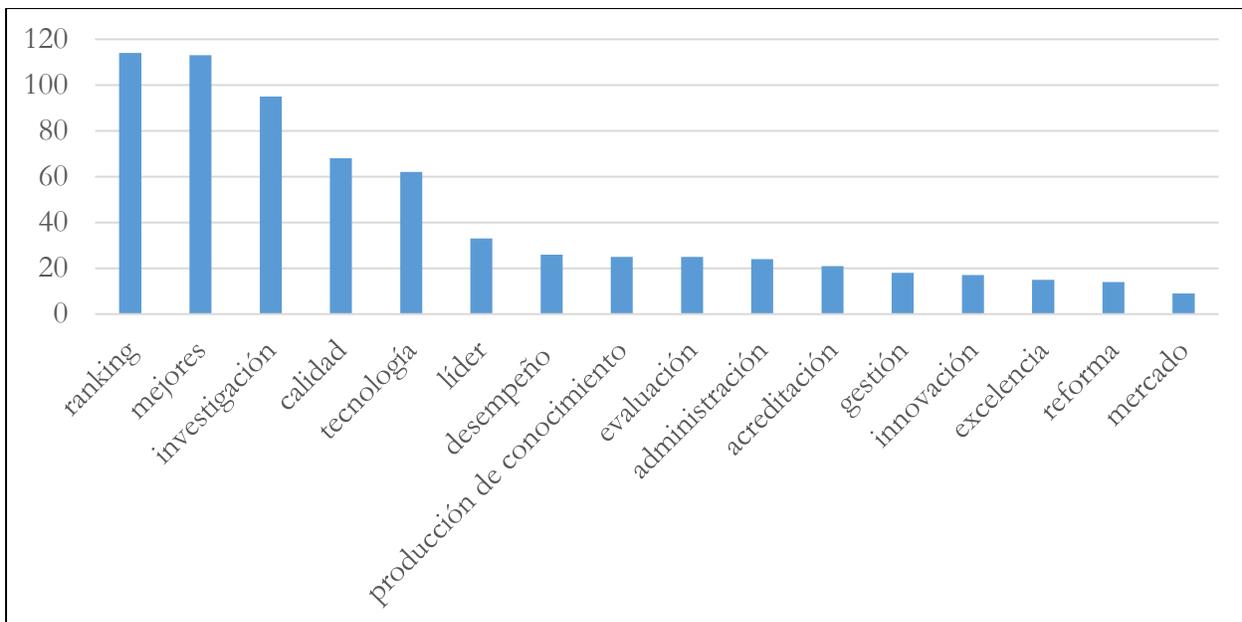
El análisis de los documentos de prensa muestra que la academia tiene un poder muy limitado de mostrar su voz dentro de los medios de comunicación. Existen algunos artículos con voces más críticas por parte de académicos que escriben en la prensa. Sin embargo, la predominancia de un discurso que da por sentado la validez de los rankings muestra que no llegan al público en general. Los rectores de las diferentes universidades, especialmente aquellas que no están siendo beneficiadas por los resultados, han tratado de deslegitimar su uso. La carta de la Asociación Colombiana de Universidades (ASCUN, 2015) al Presidente de la República muestra esta oposición:



Gráfica 3. Aparición de rankings en la prensa 2005-2016

dato que se trata de una reforma estructural y a largo plazo que compromete no solamente el cambio de la nomenclatura, niveles de formación, tipología de las instituciones y nuevos organismos de Gobierno. Se abren muchos interrogantes frente al fundamento constitucional de transformar el sistema educativo por vía gubernativa, sin escuchar o consultar a sus actores.

En la última parte de nuestro análisis revisamos el tipo de palabras clave alrededor de las publicaciones en las noticias referentes a los rankings universitarios. Revisamos las palabras que representan las diferentes relaciones de las universidades con su entorno.



Gráfica 4. Presencia de palabras en artículos de prensa sobre rankings 2009-2016

La Gráfica 4 permite apreciar ideas asociadas a los rankings universitarios. Las palabras más frecuentes son ranking, mejores, investigación, calidad y tecnología. Éstas son palabras que constituyen nuevos discursos alrededor de formas de universidad que se conceptualizan como correspondientes a los de universidad corporativa. Los artículos analizados muestran la falta de interés en aspectos relacionados con accesibilidad, servicio social y docencia.

A diferencia de los créditos educativos, las tres fuentes consultadas muestran diferencias alrededor de la retórica sobre la introducción del Mide. Mientras los documentos del gobierno y la prensa muestran al Mide como un mecanismo para diferenciar ante los ojos de la sociedad aquellas universidades que son de calidad de aquellas que no lo son, los organismos internacionales (Banco Mundial) solamente recomiendan otorgar recursos a las universidades públicas de acuerdo con el desempeño exhibido, pero no fomentan la creación de rankings nacionales. Es más, la OCED advierte sobre los efectos negativos que puede tener el Mide sobre los esfuerzos que hacen las universidades por mejorar. Si bien el discurso alrededor de los créditos educativos expone una amalgama retórica entre equidad social y eficiencia, la retórica alrededor del Mide promulgada por parte del gobierno y la prensa rompe de manera abrupta con los principios identitarios de la universidad latinoamericana hacia una idea de universidad representada por la universidad corporativa. A su vez, la introducción de un discurso que vacía de contenido histórico las tradiciones que han acompañado desde tiempo atrás la definición local de la naturaleza de la universidad y que no está promovido por organizaciones internacionales parece indicar un mecanismo de transferencia diferente, tal como se analizará a continuación.

Discusión

Mediante la comparación de los antecedentes y los discursos sobre dos programas gubernamentales en Colombia pudimos mostrar un cambio en la idea de universidad. Ambos programas muestran que existe una tensión entre una universidad basada en los principios de accesibilidad, servicio social, involucramiento político y docencia a una fundamentada en el ideal de una universidad corporativa. Encontramos nuevos discursos sobre tecnología, evaluación, calidad y mejores prácticas de administración universitaria para los mejores estudiantes. Esta nueva universidad es el resultado de nuevas agendas políticas con nuevas retóricas. Es llamativo que las palabras comunes más frecuentes que aparecen en la prensa relacionadas con ambos programas son mejores, calidad, excelencia y tecnología. Esta es una prueba empírica que apoya la hipótesis de estudios en países como Alemania (Krücken, 2003), Suecia (Ramírez & Christensen, 2012) y Chile (Bernasconi, 2005) en los cuales también se documentan presiones inusitadas que han cambiado las orientaciones locales de las universidades.

El análisis sobre los antecedentes muestra que la formulación de estos programas no es el resultado de iniciativas locales, tal como señala la retórica que los legitima socialmente en Colombia. Aunque conexas, los programas parecen haber sido influenciados por mecanismos distintos formulados por Dimaggio y Powell (1982): el SPP sigue una lógica más coercitiva, pues puede enmarcarse directamente en las corrientes reformistas globales promovidas ideológica y políticamente por el Banco Mundial con una posición dominante al mostrar estos nuevos modelos de organización como los deseables para transformar sus sistemas nacionales de educación superior para poder acceder a préstamos. Como se señaló en el análisis de la retórica alrededor del programa SPP, muchos argumentos esgrimidos para justificar la adopción de estos programas gubernamentales se remontan a las recomendaciones hechas por el Banco Mundial a principios del Siglo XXI para reformar el sistema colombiano de educación superior con miras a que fuera más equitativo en el acceso de los estudiantes provenientes de familias de bajos recursos y con altas capacidades académicas. A su vez, el Mide parece circunscribirse en estas reformas previas, pues sus mediciones están apoyadas en sistemas de información cuya iniciativa y financiación fue apoyada desde el Banco Mundial. Sin embargo, su implementación parece seguir un proceso simple y acrítico de copia mimética de estos mecanismos en el mundo para incorporar ideas de progreso al Estado colombiano. De esta manera, se podría incluso esperar, a manera de hipótesis, que en el corto plazo el Ministerio Nacional de Educación, además de la acreditación institucional, exija a las universidades

estar en las posiciones más altas del Mide para poder competir por los créditos educativos. La relación entre el SPP y el Mide no sólo está en la lógica mercantilista de la educación superior que la sustenta, sino en la articulación que presta el segundo para contar con supuestos indicadores objetivos —más homogenizantes que los de la acreditación— que permitan asignar los recursos destinados a financiar el acceso de los menos favorecidos.

También mostramos cómo los discursos que viajan con ellos tienen una dinámica distinta al llegar al contexto nacional, permeados por el espíritu de las reformas globales. Los discursos sobre créditos educativos muestran una presencia de una tradición local mucho más fuerte, dinámica que se puede constatar visualizando la presencia de palabras relacionadas con un involucramiento social (equidad, acceso, inclusión, igualdad). Esta parte de los resultados parece mostrar el peso que tiene el contexto para generar una amalgama entre discursos globales y tradicionales locales, tal como argumentan algunos autores (Cowen, 2009, 2014; Crossley, 2009; Kamens, 2012). El énfasis en la docencia fue restringido en ambos programas, y el involucramiento político no se contempla en ninguno de los programas. Aunque no esperábamos una ausencia tan importante de estos discursos, estos resultados pueden tomarse como provisionales. Es posible que estas ideas representativas de legados nacionales puedan tener mayor presencia en documentos oficiales tales como leyes o decretos sobre financiación, aspecto que merece estudios en lo ulterior.

Conclusiones

Este trabajo retomó las discusiones acerca de los orígenes y las consecuencias de las reformas basadas en el mercado en la educación superior, pero fue más allá de lo que han alcanzado estudios previos al mostrar su relación con un cambio fundamental en la idea misma de universidad. La teoría de la sociedad mundial permite visualizar este tipo de relaciones. La evidencia que presentamos respecto a los orígenes, antecedentes y los cambios de los discursos alrededor de dos reformas educativas no se puede explicar simplemente en términos de la adopción de una serie de políticas neo-liberales que sea adoptan porque benefician el sistema de educación superior o ciertos sectores de la sociedad. Al contrario, las reformas siguen lógicas globales promovidas por organizaciones internacionales que se han instalado en la agenda pública al punto que se asumen como propias y, por lo tanto, legítimas.

¿Por qué el Gobierno colombiano decidió adoptar los créditos educativos como la principal forma de aumentar el acceso a la educación superior de los más pilos y establecer rankings nacionales? Max Weber (2002) argumentaba sobre la importancia de reflexionar sobre las formas posibles en que una norma es aceptada por los agentes sociales, lo cual lleva a pensar, en este caso, que el Gobierno hubiera podido escoger otro tipo de instrumentos de política que privilegiaran el financiamiento a las universidades públicas con miras a aumentar la cobertura, así como fortalecer las capacidades de investigación en universidades públicas y privadas. También hubiera podido asignar recursos directamente a las universidades privadas (como en el caso del sector privado chileno financiado por el Estado desde 1982) o no hacer ningún cambio. Sin embargo, el Gobierno decidió acoger una retórica en la cual se ubica a sí mismo en una competencia global (“Colombia la más educada en el 2015”) y con esa interpretación lo que considera son las mejores prácticas propone alcanzar el mito racionalizado de progreso.

Mostramos también cómo en el caso colombiano no se adoptan cualquier tipo de prácticas de otros países, sino en especial aquellas que respaldan un nuevo modelo de universidad —corporativa— que es definida idealmente como la mejor posibilidad de vincular la educación superior con el progreso nacional. La evidencia permite describir el proceso como la ceremonia de copia y pegado de discursos y prácticas, más no como un proceso lineal y organizado donde se diseñaron los instrumentos a partir de una discusión técnica, racional y rigurosa. Por supuesto que

alrededor de las mismas existe una discusión local acerca del funcionamiento de estos mecanismos. Pero también es claro que estas decisiones se enfrentaron con la complejidad del problema acerca de cómo regular las universidades en el Siglo XXI. Ante esta disyuntiva, los formuladores de política decidieron retomar mecanismos que tuvieron prestigio internacional, aun cuando la implementación ante la necesidad de mostrar un gobierno con resultados rápidos no reconociera los debates académicos y experiencias históricas alrededor de los mismos. Al contrario, los funcionarios del gobierno optaron por presentarlos como los mejores tipos de programas que se podrían implementar para el desarrollo de la educación superior en el país y crearon un discurso local para cierto tipo de público según el cual el ranking y los créditos educativos eran ideas nuevas y originales formuladas desde la academia colombiana. No conocieron o reconocieron, sin embargo, que otros gobiernos tales como el de Pakistán (Higher Education Commission Pakistan, 2016) e India (National Institutional Ranking Framework, 2016) habían creado también una misma copia local de los rankings y que el antecedente del caso chileno de crédito educativo se ha estado revaluando en los últimos años.

Probablemente hace un siglo los funcionarios hubieran mirado a otras regiones como la Europa continental para realizar sus copias y no a Estados Unidos donde los rankings y los créditos son mucho más extendidos. De hecho, incluso existen rankings mucho más sofisticados desde el punto de vista metodológico como aquel organizado en cooperación con el periódico *Die Zeit* (CHE, 2016) o el U-multirank (U-multirank, 2017) patrocinado por la Comisión Europea, los cuales reciben muchas críticas comunes a las de otros rankings, pero al menos ofrecen indicadores de comparación para que cada usuario pueda generar un listado de acuerdo con su propio criterio educativo y área temática. Pero este tipo de ejercicios no arrojan como resultado un listado elitista que privilegia el tipo de universidades que los políticos consideran que se deberían impulsar. Con nuestro análisis de los discursos y términos que se involucran en estas ideas mostramos también que la referencia a universidades en Europa como la clásica universidad de investigación que influyó la educación superior a nivel global (Clark, 1995) no fue mencionada con el mismo énfasis con el que se mantenía la atención frente a las universidades más prestigiosas de Estados Unidos. Esta inspiración en el modelo norteamericano ocurre, por supuesto, en un plano simbólico: es la universidad norteamericana de investigación que, se imagina, se puede importar y copiar en Colombia mediante nuevas políticas públicas. Ignora, sin embargo, que tan sólo 150 de las 3,000 instituciones de educación superior tienen un énfasis investigativo en Estados Unidos (Altbach & Balán, 2007). Como argumenta Altbach (2007) con base en el caso de California, las universidades de investigación requieren de otros tipos de instituciones de educación superior con vocaciones y modalidades diferenciadas que respondan a las igualmente diversas expectativas y proyectos personales de los estudiantes.

En el plano práctico, una consecuencia adicional con respecto a la estandarización vía indicadores será el isomorfismo que terminaría por anular de facto las diferentes misiones que las universidades tienen o puedan tener tal como ha venido sucediendo con la acreditación (Pineda & Celis, 2017). Los expertos en política de educación superior discuten, sin embargo, que esta homogenización puede no ser favorable para una población universitaria cada vez más diversa que requiere inevitablemente una oferta variada de programas e instituciones de educación superior (Altbach, 2007; Teichler, 2003). Desde la academia también se suele reflexionar sobre las dificultades que puede tener un sistema de educación altamente privatizado. Colombia parece tener uno de los sistemas del mundo con menor proporción de matrícula en universidades públicas (43.8%), sólo después de Corea, Japón, El Salvador, Chile y Brasil (PROPHE, 2011). El impulso reciente a las universidades privadas podría incluso generar un efecto que no es explícito en los discursos de sus implementadores: un sistema dominado por las universidades privadas.

Si bien esta misma tendencia de realizar reformas para que los sistemas de educación superior tengan muchas más universidades con un carácter corporativo, orientado a la investigación práctica, y la cultura de control y rendición de cuentas ha sido documentada en investigaciones alrededor del mundo, aún queda por responder dónde estas ideas y los procesos que las institucionalizan son más aceptados y por qué. Futuros estudios podrían entrar a profundizar por qué este modelo puede ser más atractivo en unos países que en otros. A nivel de política educativa, un aspecto cultural significativo es el reconocimiento de una trayectoria histórica propia como es el caso de la universidad latinoamericana. La fórmula estandarizada que se cree universal alrededor de las “misiones” de formación, investigación y extensión puede blindar a las universidades de fuerzas isomórficas externas. Esta influencia incluso está presente en reglamentos y decretos, aspecto que genera una mayor coraza a reformas que intentan instaurar otro modelo. Al respecto, la literatura muestra que ha habido variaciones importantes en países como Argentina (Rabossi, 2015) y México, donde “en el imaginario colectivo de los mexicanos se encuentra grabada la idea de que la educación pública es gratuita (...)” (Mendoza, 2012, p. 188). A su vez, el caso chileno es paradigmático para entender cómo los imaginarios locales sobre formas de organización de la universidad pueden resurgir interactuando con formas globales. Hace una década se consideraba el crédito educativo como un mecanismo principal de la relación entre el Estado con la educación superior, pero en los últimos años la idea de una universidad gratuita para todos ha llevado a reformular completamente esta estrategia para privilegiar una política de subsidio a la demanda a una de subsidio de la oferta y gratuidad (Brunner, 2015). En términos del triángulo de Burton Clark (1986), es posible que en cada uno de estos países haya influencias variadas de la “oligarquía académica” frente al estado y al mercado que expliquen por qué existen raíces históricas más o menos arraigadas frente a vientos de cambio en unos países que en otros. Futuros estudios comparados entre estos países desde una perspectiva neo-institucional permitirán analizar la relación entre instrumentos de política y la noción de universidad que los políticos y el público en general tienen en sus mentes.

En esta misma línea, se podría seguir explorando la comprensión sobre los efectos que el discurso global está teniendo en la organización de las universidades en Colombia y, por lo tanto, resulta de primer orden realizar investigaciones sobre las estructuras administrativas que están siendo usadas por las universidades para poder competir por los recursos del Estado. ¿Qué tan insertadas están las oficinas de seguimiento de rankings? ¿Cómo ha influido la necesidad de parecerse a una universidad de élite con una diferente asignación de fondos en propaganda o infraestructura? El estudio de caso de la P.U. Católica de Chile de Bernasconi y Véliz (2016) muestra evidencia sobre estos efectos estructurales, aunque a estos estudios de caso habría que añadirle también la descripción de otras universidades que muestran una dialéctica entre lo local y lo global como el contraste entre la nueva lógica en la U. de Stanford y la renuencia de muchos académicos (pero no de las directivas) de la U. de Oslo de adaptar sus prácticas a los nuevos rankings (Ramirez & Christensen, 2012). Es interesante determinar qué tan distintas o similares son las estructuras administrativas en las universidades públicas y privadas para poder observar con mayor detalle hasta qué punto la retórica global es asumida, allende la naturaleza y práctica de las universidades.

En conclusión, la teoría de la sociedad mundial permite relacionar el énfasis en innovación y eficiencia de los nuevos discursos encontrados sobre la universidad con la creación de un modelo que se ha ido sedimentando con mayor fuerza en los ideales de la sociedad: el de la universidad corporativa. Se requieren nuevos estudios que ahonden en los mecanismos de isomorfismo institucional adoptados por los gobiernos que de paso también identifiquen por qué unos gobiernos las apoyan con mayor efusividad modelos globales o locales. Explicar estos mecanismos en términos de modelos globales que influyen diferentes sectores de la sociedad y no como la simple copia de programas o paquetes de programas aislados que benefician a un sector de la sociedad puede ser iluminador para entender las dinámicas de las reformas educativas. Estos nuevos estudios podrían

explicar la relación entre mecanismos de política tales como las llamadas reformas basadas en el mercado y una idea globalizada y estandarizada de universidad corporativa.

Referencias

- Alcántara, A. (2003). Tendencias mundiales en la educación superior: El papel de los organismos internacionales. En *Encuentro de Especialistas en Educación Superior* (pp. 81-102). México: UNAM.
- Altbach, P. G. (2007). Empires of knowledge and development. In P. G. Altbach & J. Balán (Eds.), *Transforming research universities in Asia and Latin America World Class Worldwide* (pp. 1-30). The United States of America: The Johns Hopkins University Press.
- Altbach, P. G., & Balán, J. (2007). *World class worldwide: Transforming research universities in Asia and Latin America*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- ASCUN. (2015). Carta de Ascun al Presidente Juan Manuel Santos. En <http://www.ascun.org.co/noticias/detalle/ascun-inconforme-con-las-decisiones-del-ministerio-de-educacion-70a>.
- Asmar, P., & Gómez, V. (2016). “Los alcances del ‘Ser Pilo Paga’ son excesivamente limitados”. *El Espectador*. En <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-alcances-del-ser-pilo-paga-son-excesivamente-limita-articulo-600089>
- Banco Mundial. (2003). *La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma*. Bogotá: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2008). *Project appraisal document on a pro-posed loan in the amount of US\$300 million to the Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (“ICETEX”) with the guarantee of the republic of Colombia for a second student loan support project in support of the first phase of the improving access and quality in higher education program*. Washington: Banco Mundial.
- Becker, G. S. (1964). *Human capital: A theoretical and empirical analysis with special reference to education*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Ben-David, J. (1960). Scientific productivity and academic organization in nineteenth-century medicine. *American Sociological Review*, 828-843. <https://doi.org/10.2307/2089980>
- Ben-David, J. (1977). *Centers of learning: Britain, France, Germany, United States*. New York: McGraw-Hill.
- Bernasconi, A. (2005). University entrepreneurship in a developing country: The case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985–2000. *Higher Education*, 247-274. <https://doi.org/10.1007/s10734-004-6353-1>
- Bernasconi, A. (2007). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, 27-51.
- Bernasconi, A., y Véliz, D. (2016). Global university rankings from afar: The case of the Pontifical Catholic University of Chile. In M. Yudkevich, P. G. Altbach, y L. E. Rumbley (Eds.), *The global academic rankings game: Changing institutional policy, practice, and academic life* New York: Routledge.
- Brunner, J. J. (2015). Un análisis de política de la política educacional. *Debate Universitario*, 7-15.
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios: El nuevo escenario de la educación superior*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.
- Cancillería. (2015). Boletín No. 14 Embajada de Colombia en la República Popular China. Descargado de www.cancilleria.gov.co.
- Caruso, M. (2012). „Universidad para el Pueblo“: Politisierung lateinamerikanischer Akademiker im langen 20. Jahrhundert. In M. F. Buck y M. Kabaum (Eds.), *Ideen und Realitäten von Universitäten* (pp. 35-52). Frankfurt: Peter Lang.

- Celis, J. E. (2013). *El futuro del sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior en Colombia: recomendaciones para su fortalecimiento*. Bogotá: Ministerio de Educación Nacional yamp; Convenio Andrés Bello.
- Chapman, B. (2006). *Income Contingent Loans for Higher Education: International Reforms* (Vol. 2). North Holland: Elsevier.
- CHE (Producer). (2017, April 1). CHE Hochschulranking 2017/18. Zeitonline. Retrieved from <http://ranking.zeit.de/che2016/de/>.
- Clark, B. R. (1986). *The higher education system: academic organization in cross-national perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Clark, B. R. (1993). *The research foundations of graduate education: Germany, Britain, France, United States, Japan*. Los Angeles: University of California Press.
- Clark, B. R. (1995). *Places of inquiry: Research and advanced education in modern universities*. London: University of California Press.
- Clark, B. R. (1998). *Creating entrepreneurial universities: organizational pathways of transformation*. Oxford: International Association of Universities and Elsevier Science Ltd.
- Clark, B. R. (2004). *Sustaining change in universities: Continuities in case studies and Concepts*. Berkshire: McGraw-Hill Education.
- Correa, P. (2015). Roberto Zarama, el arquitecto de Ser Pilo Paga. *El Espectador*.
- Cowen, R. (2009). The transfer, translation and transformation of educational processes: and their shape- shifting? *Comparative Education*, 45(3), 315-327. <https://doi.org/10.1080/03050060903184916>
- Cowen, R. (2014). Comparative education: stones, silences, and siren songs. *Comparative Education*, 50(1), 3-14. <https://doi.org/10.1080/03050068.2013.871834>
- CRC. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Congreso de la República de Colombia.
- CRC. (1992). *Ley 30 de 1992 "Por el cual se organiza el servicio público de la educación superior"*. Bogotá: Congreso de la República.
- Crossley, M. (2009). Rethinking Context in Comparative Education. In R. Cowen y A. Kazamias (Eds.), *International Handbook of Comparative Education* (Vol. 22, pp. 1173-1187): Springer Netherlands. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6403-6_73
- Cuevas, A. M. (2015). Primeras sorpresas de las becas 'ser pilo paga'. *El Espectador*.
- de Zubiría, J. (2016). Ser Pilo Paga no convence. *Revista Semana*.
- Delgado, J. (2011). *Journal publication in Chile, Colombia, and Venezuela: University responses to global, regional, and national pressures and trends*. Pittsburgh: University of Pittsburgh.
- Delmestri, G., Oberg, A., & Drori, G. S. (2015). The unbearable lightness of university branding. *International Studies of Management y Organization*, 45(2), 121-136. <https://doi.org/10.1080/00208825.2015.1006012>
- Díaz, C. (2016). *When global ideas collide with domestic interests: the politics of secondary education governance in Argentina, Chile and Colombia*. (PhD), McMaster University, Canada.
- Dill, D. D. (2007). Will market competition assure academic quality? In *quality assurance in higher education: trends in regulation, translation and transformation* (pp. 47-72). Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6012-0_2
- Dorn, S. (2014). Testing like William the conqueror: Cultural and instrumental uses of examinations. *Education Policy Analysis Archives*, 22. <https://doi.org/10.14507/epaa.v22.1684>
- Echeverri, J. C. (2001). Financiamiento para la equidad, calidad y retos de la educación superior en Colombia. En L. E. Orozco (Ed.), *Educación superior. Desafío global y respuesta nacional-I* (pp. 9-16). Bogotá: Universidad de los Andes.
- El Tiempo. (2015). Lo bueno, lo malo y lo feo del escalafón de Mineducación. *El Tiempo*.

- Espinoza, O. (2008). Creating (in) equalities in access to higher education in the context of structural adjustment and post-adjustment policies: The case of Chile. *Higher Education*, 269-284. <https://doi.org/10.1007/s10734-007-9054-8>
- Figueredo-Cowen, M. (2002). Latin American universities, academic freedom and autonomy: A long-term myth? *Comparative Education*, 471-484. <https://doi.org/10.1080/0305006022000030702>
- Friedman, M. (1962). *Capitalism and freedom*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Gentili, P. (2008). “Una vergüenza menos, una libertad más”: la reforma universitaria en clave de futuro. En *La reforma universitaria: Desafíos y perspectivas noventa años después* (pp. 36-51). Buenos Aires: Clasco.
- Giroux, H. A. (2015). *Education and the crisis of public values*. New York: Peter Lang.
- Gonzales, L. D., y Núñez, A.-M. (2014). Ranking regimes and the production of knowledge in academia: (re)shaping faculty work? *Education Policy Analysis Archives*, 1-22.
- Gómez, V. M., & Celis, J. E. (2009). Crédito educativo, acciones afirmativas y equidad social en la educación superior en Colombia. *Revista Estudios Sociales*, 33, 106-117.
- Gore, C. (2000). The Rise and Fall of the Washington Consensus as a Paradigm for Developing Countries. *World Development*, 28(5), 789-804. [https://doi.org/10.1016/S0305-750X\(99\)00160-6](https://doi.org/10.1016/S0305-750X(99)00160-6)
- Haas, E., & Fischman, G. (2010). Nostalgia, entrepreneurship, and redemption: Understanding prototypes in higher education. *American Educational Research Journal*, 47(3), 532-562. <https://doi.org/10.3102/0002831209359419>
- Hauptman, A. (2003). Reformar la ayuda financiera estudiantil: problemas y alternativas. En Banco Mundial (Ed.), *La educación terciaria en Colombia. Preparar el terreno para su reforma* (pp. 181-198). Bogotá: Banco Mundial.
- Henningsen, B. (2013). *Humboldt's model the future of universities in the world of research conference report*. Berlin: BWV.
- Heynemann, S. P. (2003). The history and problems in the making of education policy 1960-2000. *International Journal of Educational Development*, 315-337. [https://doi.org/10.1016/S0738-0593\(02\)00053-6](https://doi.org/10.1016/S0738-0593(02)00053-6)
- Higher Education Commission Pakistan. (2016). Universities Ranking. Descargado de <http://www.hec.gov.pk>
- Kamens, D. H. (2012). *Beyond the nation-state: The reconstruction of nationhood and citizenship*. London: Emerald Publishing: Emerald Books.
- Krücken, G. (2003). Learning the ‘new, new thing’: On the role of path dependency. *Higher Education*, 315-339. <https://doi.org/10.1023/A:1025344413682>
- Krücken, G., & Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. In *Globalization and organization: World society and organizational change* (pp. 241-258). New York: Oxford University Press.
- Leher, R. (2009). Estrategias de mercantilización de la educación y tiempos desiguales de los tratados de libre comercio: el caso de Brasil. En P. Gentili, G. Frigotto, R. Leher, y F. Stubrin (Eds.), *Políticas de privatización, espacio público y educación en América Latina*. Santa Fe: Homo Sapiens Ediciones.
- López, H. (2001). La financiación de la educación superior, necesidad de un sistema de crédito estudiantil y alternativas para su montaje. En L. E. Orozco (Ed.), *Educación superior. Desafío global y respuesta nacional-II* (pp. 107-133). Bogotá: Universidad de los Andes.
- Lucio, R., & Serrano, M. (1992). *La educación superior. Tendencias y políticas estatales*. Bogotá: IEPRI y Universidad Nacional de Colombia.

- Maroy, C. (2008). Convergences and hybridization of educational policies around 'post-bureaucratic' models of regulation. *Compare* 39(1), 71-84.
<https://doi.org/10.1080/03057920801903472>
- Melguizo, T., Sanchez, F., & Velasco, T. (2016). Credit for Low-Income Students and Access to and Academic Performance in Higher Education in Colombia: A Regression Discontinuity Approach. *World Development*, 80, 61-77. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2015.11.018>
- Melguizo, T., Sanchez, F., & Jaime, H. (2011). The association between financial aid availability and the college dropout rates in Colombia. *Higher Education*, 62(2), 231-247.
<https://doi.org/10.1007/s10734-010-9385-8>
- Mendoza, J. (2012). ¿Créditos educativos en México? ¡No! *Perfiles Educativos*, 34(135), 186-209.
- Merton, R. K. (1968). The Mathew effect in science. *Science*, 56-63.
<https://doi.org/10.1126/science.159.3810.56>
- Meyer, J. W., & Ramirez, F. O. (2013). Universalizing the University in a World Society. In *Institutionalization of World Class University In Global Competition* (pp. 257-274). Dordrecht: Springer.
- Meyer, J. W., Ramirez, F. O., Rubinson, R., & Boli-Bennett, J. (1977). The world educational revolution, 1950-1970. *Sociology of Education*, 242-258. <https://doi.org/10.2307/2112498>
- Ministerio de Educación Nacional. (2015a). Por primera vez Gobierno MIDE la calidad de la educación superior en el país. Descargado de <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-351855.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2015b). Ser Pilo Paga' sí pagó, concluyó la Ministra de Educación Gina Parody durante el Foro 'Transformando Vidas'. Descargado de <http://www.mineduacion.gov.co/cvn/1665/w3-article-352738.html>
- Ministerio de Educación Nacional. (2016). *Beneficiarios del programa ser pilo paga*. Bogotá.
- Ministerio de Educación Nacional & ICETEX. (2015). *Contrato Interadministrativo número 0077 de 2015 entre el Ministerio de Educación Nacional y el ICETEX*. Bogotá: ICETEX y Ministerio de Educación Nacional.
- Moncayo, V. M. (2004). *El Leviatán derrotado: Reflexiones sobre teoría del estado y el caso colombiano*. Bogotá: Editorial Norma S.A.
- National Institutional Ranking Framework. (2016). India Rankings. Descargado de <https://www.nirfindia.org/Home>
- Neave, G. (2009). The evaluative state as policy in transition: A historical and anatomical study. In R. Cowen & A. M. Kazamias (Eds.), *International handbook of comparative education* (pp. 551-568). Dordrecht: Springer. https://doi.org/10.1007/978-1-4020-6403-6_35
- OECD. (2016). *Revisión de políticas nacionales de educación: La educación en Colombia*. Paris: OECD.
- Ordorika, I., & Rodríguez, R. (2010). El Ranking Times en el mercado del prestigio universitario. *Perfiles Educativos*, 8-29.
- Orozco, L. E. (Ed.) (2001). *Educación superior. Desafío global y respuesta nacional*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Pineda, P. (2015). *The Entrepreneurial Research University in Latin America: Global and Local Models in Chile and Colombia, 1950-2015*. New York: Palgrave Macmillan.
<https://doi.org/10.1057/9781137540287>
- Pineda, P., & Celis, J. E. (2017). Technical education in Colombia between massification and legitimacy: A neo-institutional perspective. In R. Raby & E. Valeau (Eds.), *International Handbook on Comparative Studies on Community Colleges and Global Counterparts*. Berlin: Springer.
- PROPHE. (2011). Program for Research on Private Higher Education. Descargado de www.albany.edu/dept/eaps/prophe/data/international.html

- Puyana, A. M., & Serrano, M. (2000). *Reforma o inercia en la universidad latinoamericana: La Universidad Nacional de Colombia y la Universidad Nacional Autónoma de México*. Bogotá: Tercer Mundo.
- Pérez Roa, L. (2014). El peso real de la deuda de estudios: La problemática de los jóvenes deudores del sistema de financiamiento universitario de la Corfo pregrado en Santiago de Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 22(75).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22n75.2014>
- Rabossi, M. (2015). Two different organizational reactions: the university sector in Argentina and Colombia and the neoliberal proposal. *Policy Futures in Education*, 7(5), 532-543.
<https://doi.org/10.2304/pfie.2009.7.5.532>
- Ramirez, F. O. (2010). Accounting for excellence: Transforming universities into organizational actors. In *Higher Education, Policy, and the Global Competition Phenomenon* (pp. 43-58). New York: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/9780230106130_4
- Ramirez, F. O. (2012). The world society perspective: concepts, assumptions, and strategies. *Comparative Education*, 423-439. <https://doi.org/10.1080/03050068.2012.693374>
- Ramirez, F. O. (2016). American higher education: To be international, entrepreneurial, and diverse. In G.-W. Shin, O. Chen Yeon, y R. J. Moon (Eds.), *Internationalizing higher education in korea: challenges and opportunities in comparative perspective*. Stanford: Shorenstein Asia-Pacific Center.
- Ramirez, F. O., & Christensen, T. (2012). The formalization of the university: Rules, roots, and routes. *Higher Education*, 1-14.
- Ramirez, F. O., & Tiplic, D. (2013). In pursuit of excellence? Discursive patterns in European higher education research. *Higher Education*, 439-455.
- Ratcliff, J. L. L., Edward S., & Gaffney, M. A. (2001). Two continuums collide: Accreditation and assessment. *New Directions for Higher Education*, 13, 5-21.
- Readings, B. (1996). *The university in ruins*. Cambridge: Harvard University Press.
- Salazar, J. M., & Leihy, P. S. (2013). Manual Invisible: Tres décadas de políticas de educación superior en Chile. *Archivos Analíticos de Políticas Educativas*, 21(34).
<http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v21n34.2013>
- Semana, R. (2015). MIDE: ni tan bueno, ni tan malo. *Revista Semana*. Descargado de <http://www.semana.com/educacion/articulo/analisis-del-modelo-de-indicadores-de-la-educacion-superior/437289-3>
- Shen, H., & Ziderman, A. (2009). Student loans repayment and recovery: international comparisons. *Higher Education*, 57(3), 315-333. <https://doi.org/10.1007/s10734-008-9146-0>
- Shin, J. C. (2011). *University rankings: theoretical basis, methodology and impacts on global higher education*. Dordrecht u.a.: Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-1116-7>
- Slaughter, S., & Rhoades, G. (2010). *Academic capitalism and the new economy: markets, state, and higher education* (Paperback ed.). Baltimore, MD.: Johns Hopkins University Press.
- Smith, K. M., & Jeffery, D. I. (2013). Critical pedagogies in the neoliberal university: What happens when they go digital? *The Canadian Geographer / Le Géographe canadien*, 57(3), 372-380.
doi:10.1111/cag.12023
- Smith, W. C. (2014). The global transformation toward testing for accountability. *Education Policy Analysis Archives*. <http://dx.doi.org/10.14507/epaa.v22.1571>
- Steiner-Khamsi, G. (2002). Internationalisierung: Semantik und Bildungssystem in vergleichender Perspektive. In M. Caruso y H.-E. Tenorth (Eds.), *Internationalisierung* (pp. 57-90). Frankfurt am Main: Peter Lang.
- Taffet, J. F. (2007). *Foreign aid and foreign policy: The alliance for progress*. New York: Taylor Francis Group.

- Teichler, U. (2003). The future of higher education and the future of higher education research. *Tertiary Education and Management*, 9, 171-185.
<https://doi.org/10.1080/13583883.2003.9967102>
- Teichler, U. (2007). Accreditation: the role of a new assessment approach in Europe and the overall map of evaluation in European higher education. In *Quality assessment for higher education* (pp. 55-64). Pavia: Portland Press.
- Teichler, U. (2008). What does the 'market' mean for the university? in *The university in the Market* (pp. 39-45). London: Portland Press.
- Theelin, J. R. (2011). *A history of American higher education*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- U-Multirank (Producer). (2017, January 15). U-Multirank Universities Compared. Your Way. Retrieved from <http://www.u-multirank.eu>
- Uricoechea, F. (1999). *La profesionalización académica en Colombia*. Bogotá: Tercer Mundo S.A.
- Wasserman, M. (2015). ¿Qué mide el Mide? *El Tiempo*.
- Weber, M. (2002). *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva*. Madrid: Fondo de cultura económica.
- Woodhall, M. (1992). Student loans in developing countries: feasibility, experience and prospects for reform. *Higher Education*, 32, 347-356. <https://doi.org/10.1007/BF00138623>
- Yudkevich, M., Altbach, P. G., & Rumbley, L. E. (2016). *The global academic rankings game: Changing institutional policy, practice, and academic life* New York: Routledge.
- Zambrano, M. F. (2015). *Alcances e inconsistencias del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE), diseñado y aplicado por el Ministerio de Educación de Colombia en el año 2015*. Fundación IQ Matrix. Bogotá.

Sobre los Autores

Pedro Pineda

Pontificia Universidad Javeriana

pedro.pineda@javeriana.edu.co

Pedro Pineda es Profesor Asistente de la Facultad de Educación de la Pontificia Universidad Javeriana. Tiene un doctorado en ciencias de la educación de la Universidad Humboldt de Berlín. Cursó una maestría en educación superior en la Universidad de Kassel, y tiene un pregrado en psicología de la Universidad Nacional de Colombia. Sus intereses de investigación están en los campos de la sociología de la educación, en temas de política educativa y científica; psicología educativa, especialmente en educación y desarrollo moral; evaluación educativa y estudios en educación superior. Su trabajo académico ha estado acompañado por catorce años de experiencia profesional en colegios, universidades, la industria y organizaciones internacionales.

<http://orcid.org/0000-0001-8775-1971>

Jorge Celis

Grupo de investigación estudios de educación media y superior, Universidad Nacional de Colombia

jecelisg@unal.edu.co

Jorge Celis es sociólogo con maestría en sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Tiene una maestría en estudios internacionales y comparados en educación de la Universidad de Estocolmo (Suecia).

<http://orcid.org/0000-0003-0410-5953>

About the Guest Editors

Andrés Bernasconi

Pontificia Universidad Católica de Chile

abernasconi@uc.cl

Andrés Bernasconi is an associate professor at the School of Education at the Pontificia Universidad Católica de Chile, a position he has held since 2012. He has also served there as Vice-dean of the School (2015-2016), and Director of its research center CEPPE (2013-2015). Prior to this role he was a Vice rector (2007-12) and a Professor (2005-12) at Universidad Andrés Bello. A lawyer with a master's in public policy from Harvard University and a Ph.D. in Sociology of Organizations from Boston University, his research, writing and consulting work specializes on regulation of higher education, the academic profession, and universities as organizations. His most recent book is Bernasconi, Andrés (Ed.) 2015. *La educación superior de Chile: transformación, desarrollo y crisis*. Santiago: Ediciones de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Sergio Celis

Universidad de Chile

scelis@ing.uchile.cl

Sergio Celis is an Assistant Professor in the School of Engineering and Sciences at the Universidad de Chile. He conducts research on higher education, with a focus on organizational change and teaching and learning in STEM fields. His primary research interest is in how multiple forces, internal and external to the institution, influence what and how we teach in colleges and universities. Sergio received his professional degree in industrial engineering at the University of Chile and his Ph.D. in higher education at the University of Michigan.

**Número Especial
Reformas a la Educación Superior:
América Latina en Contexto Internacional Comparado**

archivos analíticos de políticas
educativas

ISSN 1068-2341



Volumen 25 Número 71

July 3, 2017

ISSN 1068-2341



Los/as lectores/as pueden copiar, mostrar, y distribuir este artículo, siempre y cuando se de crédito y atribución al autor/es y a Archivos Analíticos de Políticas Educativas, se distribuya con propósitos no-comerciales, no se altere o transforme el trabajo original. Más detalles de la licencia de Creative Commons se encuentran en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0> Cualquier otro uso debe ser aprobado en conjunto por el autor/es, o AAPE/EPAA. La sección en español para Sud América de AAPE/EPAA es publicada por el *Mary Lou Fulton Teachers College, Arizona State University* y la *Universidad de San Andrés* de Argentina. Los artículos que aparecen en AAPE son indexados en CIRC (Clasificación Integrada de Revistas Científicas, España) DIALNET (España), [Directory of Open Access Journals](#), EBSCO Education Research Complete, ERIC, Education Full Text (H.W. Wilson), QUALIS A1 (Brasil), SCImago Journal Rank; SCOPUS, SOCOLAR (China)

Por errores y sugerencias contacte a audrey.beardsley@asu.edu

Síguenos en EPAA's Facebook comunidad at <https://www.facebook.com/EPAAAPE> y en **Twitter feed** @epaa_aape.

archivos analíticos de políticas educativas consejo editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editores Asociados: **Armando Alcántara Santuario** (Universidad Nacional Autónoma de México), **Jason Beech** (Universidad de San Andrés), **Ezequiel Gomez Caride** (Pontificia Universidad Católica Argentina), **Antonio Luzon** (Universidad de Granada), **Angelica Buendia** (Metropolitan Autonomous University), **José Luis Ramírez** (Universidad de Sonora)

Claudio Almonacid

Universidad Metropolitana de Ciencias de la Educación, Chile

Miguel Ángel Arias Ortega

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

Xavier Besalú Costa

Universitat de Girona, España

Xavier Bonal Sarro Universidad Autónoma de Barcelona, España

Antonio Bolívar Boitia

Universidad de Granada, España

José Joaquín Brunner Universidad Diego Portales, Chile

Damián Canales Sánchez

Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación, México

Gabriela de la Cruz Flores

Universidad Nacional Autónoma de México

Marco Antonio Delgado Fuentes

Universidad Iberoamericana, México

Inés Dussel, DIE-CINVESTAV, México

Pedro Flores Crespo Universidad Iberoamericana, México

Ana María García de Fanelli

Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) CONICET, Argentina

Juan Carlos González Faraco

Universidad de Huelva, España

María Clemente Linuesa

Universidad de Salamanca, España

Jaume Martínez Bonafé

Universitat de València, España

Alejandro Márquez Jiménez

Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

María Guadalupe Olivier Tellez, Universidad Pedagógica Nacional, México

Miguel Pereyra Universidad de Granada, España

Mónica Pini Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Omar Orlando Pulido Chaves

Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

José Luis Ramírez Romero

Universidad Autónoma de Sonora, México

Paula Razquin Universidad de San Andrés, Argentina

José Ignacio Rivas Flores

Universidad de Málaga, España

Miriam Rodríguez Vargas

Universidad Autónoma de Tamaulipas, México

José Gregorio Rodríguez

Universidad Nacional de Colombia, Colombia

Mario Rueda Beltrán Instituto de Investigaciones sobre la Universidad y la Educación, UNAM, México

José Luis San Fabián Maroto

Universidad de Oviedo, España

Jurjo Torres Santomé, Universidad de la Coruña, España

Yengny Marisol Silva Laya

Universidad Iberoamericana, México

Juan Carlos Tedesco Universidad Nacional de San Martín, Argentina

Ernesto Treviño Ronzón

Universidad Veracruzana, México

Ernesto Treviño Villarreal

Universidad Diego Portales Santiago, Chile

Antoni Verger Planells

Universidad Autónoma de Barcelona, España

Catalina Wainerman

Universidad de San Andrés, Argentina

Juan Carlos Yáñez Velazco

Universidad de Colima, México

education policy analysis archives
editorial board

Lead Editor: **Audrey Amrein-Beardsley** (Arizona State University)

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Associate Editors: **David Carlson, Margarita Jimenez-Silva, Eugene Judson, Mirka Koro-Ljungberg, Scott Marley, Jeanne M. Powers, Iveta Silova, Maria Teresa Tatto** (Arizona State University)

Cristina Alfaro San Diego State University

Gary Anderson New York University

Michael W. Apple University of Wisconsin, Madison

Jeff Bale OISE, University of Toronto, Canada

Aaron Bevanot SUNY Albany

David C. Berliner Arizona State University

Henry Braun Boston College

Casey Cobb University of Connecticut

Arnold Danzig San Jose State University

Linda Darling-Hammond Stanford University

Elizabeth H. DeBray University of Georgia

Chad d'Entremont Rennie Center for Education Research y Policy

John Diamond University of Wisconsin, Madison

Matthew Di Carlo Albert Shanker Institute

Sherman Dorn Arizona State University

Michael J. Dumas University of California, Berkeley

Kathy Escamilla University of Colorado, Boulder

Melissa Lynn Freeman Adams State College

Rachael Gabriel University of Connecticut

Amy Garrett Dikkers University of North Carolina, Wilmington

Gene V Glass Arizona State University

Ronald Glass University of California, Santa Cruz

Jacob P. K. Gross University of Louisville

Eric M. Haas WestEd

Julian Vasquez Heilig California State University, Sacramento

Kimberly Kappler Hewitt University of North Carolina Greensboro

Aimee Howley Ohio University

Steve Klees University of Maryland

Jaekyung Lee SUNY Buffalo

Jessica Nina Lester Indiana University

Amanda E. Lewis University of Illinois, Chicago

Chad R. Lochmiller Indiana University

Christopher Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

Sarah Lubienski University of Illinois, Urbana-Champaign

William J. Mathis University of Colorado, Boulder

Michele S. Moses University of Colorado, Boulder

Julianne Moss Deakin University, Australia

Sharon Nichols University of Texas, San Antonio

Eric Parsons University of Missouri-Columbia

Susan L. Robertson Bristol University, UK

Gloria M. Rodriguez University of California, Davis

R. Anthony Rolle University of Houston

A. G. Rud Washington State University

Patricia Sánchez University of University of Texas, San Antonio

Janelle Scott University of California, Berkeley

Jack Schneider College of the Holy Cross

Noah Sobe Loyola University

Nelly P. Stromquist University of Maryland

Benjamin Superfine University of Illinois, Chicago

Adai Tefera Virginia Commonwealth University

Tina Trujillo University of California, Berkeley

Federico R. Waitoller University of Illinois, Chicago

Larisa Warhol University of Connecticut

John Weathers University of Colorado, Colorado Springs

Kevin Welner University of Colorado, Boulder

Terrence G. Wiley Center for Applied Linguistics

John Willinsky Stanford University

Jennifer R. Wolgemuth University of South Florida

Kyo Yamashiro Claremont Graduate University

arquivos analíticos de políticas educativas
conselho editorial

Editor Consultor: **Gustavo E. Fischman** (Arizona State University)

Editoras Associadas: **Geovana Mendonça Lunardi Mendes** (Universidade do Estado de Santa Catarina),
Marcia Pletsch, Sandra Regina Sales (Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro)

Almerindo Afonso

Universidade do Minho
Portugal

Alexandre Fernandez Vaz

Universidade Federal de Santa
Catarina, Brasil

José Augusto Pacheco

Universidade do Minho, Portugal

Rosanna Maria Barros Sá

Universidade do Algarve
Portugal

Regina Célia Linhares Hostins

Universidade do Vale do Itajaí,
Brasil

Jane Paiva

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Maria Helena Bonilla

Universidade Federal da Bahia
Brasil

Alfredo Macedo Gomes

Universidade Federal de Pernambuco
Brasil

Paulo Alberto Santos Vieira

Universidade do Estado de Mato
Grosso, Brasil

Rosa Maria Bueno Fischer

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Jefferson Mainardes

Universidade Estadual de Ponta
Grossa, Brasil

Fabiany de Cássia Tavares Silva

Universidade Federal do Mato
Grosso do Sul, Brasil

Alice Casimiro Lopes

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Jader Janer Moreira Lopes

Universidade Federal Fluminense e
Universidade Federal de Juiz de Fora,
Brasil

António Teodoro

Universidade Lusófona
Portugal

Suzana Feldens Schwertner

Centro Universitário Univates
Brasil

Debora Nunes

Universidade Federal do Rio Grande
do Norte, Brasil

Lílian do Valle

Universidade do Estado do Rio de
Janeiro, Brasil

Flávia Miller Naethe Motta

Universidade Federal Rural do Rio de
Janeiro, Brasil

Alda Junqueira Marin

Pontifícia Universidade Católica de
São Paulo, Brasil

Alfredo Veiga-Neto

Universidade Federal do Rio Grande
do Sul, Brasil

Dalila Andrade Oliveira

Universidade Federal de Minas
Gerais, Brasil