Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior

Martín Trow

Revista *Pensamiento Universitario*,
Año 6, Nº 7

Director: Pedro Krotsch

Buenos Aires, octubre de 1998

Este material se utiliza con fines exclusivamente didácticos

ÍNDICE

Presentación, Pedro Krotsch 1

ARTÍCULOS

Acceso a la universidad: sobre brújulas y turbulencias, Adriana R. Chiroleu 3

Confianza, mercados y rendición de cuentas en la educación superior, Martin Trow 12

¿Hacia una dimensión europea de la gestión de calidad?,
F. A. Van Vught y D. F. Westerheijden 28

Sistemas nacionales de evaluación en América latina, H. R. Kells 35

ENTREVISTA

La experiencia canadiense en evaluación universitaria,
Pierre Van Der Donckt/Florencia Carlino 39

CUESTIONARIO: LA EVALUACIÓN

Los procesos de evaluación en la Argentina, Ana María Ezcurra y Emilio Mignone 45

Brasil: avaliando a avaliaçâo dos avaliadores, Afrânio Mendes Catani, José Dias Sobrinho
y Roberto Leal Lobo 50

ENSAYO

La visión económica de la educación superior, Gareth Williams 55

DOSSIER: LA REFORMA

Encuesta de Flecha, María Caldelari,
Julio V. González, Saúl Taborda, Jorge Orgaz, Raúl A. Orgaz y Dardo Cúneo 76

RESEÑAS

Tres problemáticas específicas de la educación superior en un texto breve,
Sonia Marcela Araujo 82

Docencia universitaria en teoría y práctica, Manuel Alberto Argumedo 84

Una investigación esclarecedora, J. S. 86

Perspectiva modernizante de reforma universitaria, Marcela Mollis 87

BREVES

Filosofías de la universidad y conflicto de racionalidades, Francisco Naishtat 89

Reflexiones y planteos en torno a los desafíos de la universidad en el fin de siglo 91

NOVEDADES

Informaciones 93

CONFIANZA, MERCADOS Y RENDICIÓN DE CUENTAS EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR*

Martin Trow**

En los años recientes han emergido problemas en torno al sistema norteamericano de acreditación de *colleges* y universidades. Un sistema particular en el que Asociaciones Regionales Voluntarias de *Colleges* y Universidades –públicas y privadas– nombran comités académicos que visitan a sus instituciones miembros e informan, primero, si son instituciones de educación superior razonablemente decentes y, segundo, cómo podrían mejorarse. En 1994, el tema más urgente en Estados Unidos era el peligro de que la nueva legislación federal diera a los gobiernos de los estados y federal un rol más amplio en este proceso; las discusiones públicas eran acaloradas pero superficiales y mal informadas. En ese punto, la Fundación Mellon de Nueva York y Princeton encomendó a un comité de tres personas, del cual era miembro, escribir un informe que pudiera poner nuestros problemas de rendición de cuentas en una perspectiva más amplia y más iluminada (Graham *et al*., 1995, para una discusión completa del escenario norteamericano, véase Trow, 1996). En los seis meses siguientes, hablamos con presidentes de *colleges* y universidades, con gente del gobierno, con asociaciones de educación superior en Washington, líderes de los cuerpos de acreditación regionales y otras personas relacionadas con la cuestión. Al final, elaboramos un informe que fue ampliamente distribuido en los Estados Unidos y que incluía recomendaciones detalladas sobre la reforma del sistema de acreditación. Incidentalmente, los problemas urgentes que habían dado lugar a nuestro estudio desaparecieron con la elección de un nuevo Congreso, pero las cuestiones de fondo permanecían.

Este artículo es un esfuerzo para explorar los mismos temas en una perspectiva comparativa. Muchas de estas observaciones comparativas surgen de mi estudio y experiencia directa, ambos en Washington y en el gobierno de un *college* y una universidad en América y Europa. Mi justificación para hacer esta comparación es que ya hay en Europa una gran cantidad de literatura sobre rendición de cuentas que ampliamente toma la forma de discusión sobre criterios de calidad. Pero hay otras razones para comenzar desde la experiencia norteamericana, porque en la medida en que las instituciones europeas ganan mayor autonomía (como lo están haciendo fuera de Gran Bretaña), ellas se encuentran, como los *colleges* y universidades norteamericanas, más profundamente envueltas con las fuerzas del mercado –comenzamos a ver esto en conexión con la comercialización de la investigación universitaria–. Aun más, la situación agudamente contrastante en la educación superior norteamericana nos permite ver con mayor claridad la naturaleza subyacente de la rendición de cuentas como una de las tres formas, o modos fundamentales, a través de los cuales *colleges* y universidades están ligados a su entorno y a las sociedades que los financian; las otras formas son la confianza y el mercado. Cada institución está conectada o ligada a su sociedad circundante, a la comunidad que la apoya, a través de alguna combinación de estos tipos de relación y, por supuesto, esa combinación tendrá una gran variación dependiendo del tipo de institución de la que se hable. Cada institución tiene un tipo de contrato social con su sociedad y su comunidad financiadora en esa sociedad, definiendo el peso relativo y la combinación de estos tres tipos de vínculos, pero: a) estos contratos son tan diversos como las instituciones mismas, y b) en casi todos lados están en proceso de cambio. Demos una rápida mirada a cada uno de ellos y después volvamos a sus conexiones. Y, al final, me gustaría decir algo acerca de la relación entre el enseñar y la rendición de cuentas externa.

La rendición de cuentas es la obligación de informar a los demás, de explicar, de justificar, de responder preguntas sobre cómo han sido usados los recursos y con qué resultado. La rendición de cuentas hacia terceros toma muchas formas en diversas sociedades, con respecto a acciones y tipos de apoyo. Las cuestiones fundamentales con respecto a la rendición de cuentas son: quién va a ser responsable, con qué finalidad, para quién, a través de qué medios y con qué consecuencias.

El vínculo de la educación superior con la sociedad a través del mercado es visible cuando el financiamiento de un *college* o universidad se da a cambio de la entrega inmediata de bienes y servicios –en el caso de la educación superior son casi siempre servicios–, en una situación donde los compradores de estos servicios enfrentan múltiples vendedores (¡que realmente quieren vender!) y donde los vendedores

* Artículo preparado para un seminario organizado por la Society for Research into Higher Education, Oxford, 12 de junio de 1996. Este artículo en parte refleja mi colaboración con Oliver Fulton sobre un estudio del impacto de la política del gobierno central sobre las universidades británicas. Agradezco la influencia de la colaboración de Fulton sobre mi pensamiento actual y específicamente sus lecturas y comentarios sobre este artículo. (Tradujo María de las Mercedes Guzmán).

** University of California, Berkeley.

enfrentan múltiples compradores. Los ejemplos más claros son las escuelas privadas en Estados Unidos que dependen completamente de los aranceles de los estudiantes y proporcionan a cambio habilidades técnicas y profesionales y ayudan a comenzar un trabajo o carrera.

Sin embargo, un elemento de conexión con el mercado puede ser encontrado en la mayoría de las instituciones norteamericanas, aun cuando a menudo cubierto u oscurecido por otros tipos de articulaciones. Los mercados son todavía un factor tan mínimo en Europa, que ni siquiera puede considerarse que exista un verdadero mercado para la educación superior y a sus gobiernos, incluso, les disgustaría un poco esta idea de un mercado para la educación superior y sus efectos potenciales sobre calidad y estatus. El gobierno en Gran Bretaña emplea la retórica del mercado en conexión con la educación superior, pero desde que el gobierno controla el precio que las universidades pueden poner a sus servicios y la cantidad y variedad de servicios que pueden vender, en general las universidades operan no en un mercado, sino en algo más parecido a una economía regulada.[1]

El tercer vínculo fundamental entre educación superior y sociedad es la confianza, esto es, la provisión de financiamiento por cuerpos públicos o privados, sin el requisito de que la institución entregue bienes y servicios específicos a cambio de ese financiamiento, o que rinda cuentas específicamente y en detalle por el uso de, esos fondos. En gran medida, el financiamiento de las universidades por el Tesoro británico (y después el DES), a través del Comité de Financiamiento Universitario antes de su desaparición (y en realidad antes de la revolución Thatcher), era un ejemplo de la provisión de fondos basada en la confianza; confiaban ampliamente en que las universidades continuarían haciendo y siendo lo que habían sido y hecho el siglo anterior o más o menos. La confianza es también el elemento central en las muy significativas contribuciones otorgadas por individuos y organizaciones privadas a *colleges* y universidades norteamericanas, tanto públicas como privadas, para las cuales no se demanda ninguna rendición de cuentas. La confianza, sin embargo, es la base en muy larga medida de las autonomías de los *colleges* y universidades de cualquier lugar que permiten levantar sumas sustanciales de dinero particular o que son financiados por gobiernos que voluntariamente delegan gran parte de su poder en las instituciones y así le dan a la institución una gran autonomía en el uso de los fondos que le otorgan.

Con respecto a sus funciones básicas: en primer lugar, la rendición de cuentas es una restricción sobre el poder arbitrario y sobre las corrupciones de poder, incluido el fraude, la manipulación, los actos ilegales y cosas por el estilo. Al servir a estas funciones, la rendición de cuentas fortalece la legitimidad de las instituciones, incluidos *colleges* y universidades, que cumplen sus obligaciones de informar sobre sus actividades a las autoridades y a los grupos que corresponda. Además, se sostiene que la rendición de cuentas mantiene o aumenta la calidad del desempeño de las instituciones porque las fuerza a examinar críticamente sus propias operaciones y porque las expone a la revisión crítica externa. Y más allá de estas funciones de restricción del poder y de aumento de estándares, la rendición de cuentas puede ser (y es) usada como un mecanismo de regulación a través del tipo de informes que solicita y los criterios implícitos o explícitos a los que debe ajustarse la institución informante. Mientras en principio la rendición de cuentas opera a través de informes sobre acciones del pasado, el saber por anticipado que hay que hacer una rendición de cuentas influye sobre las acciones futuras. Y así es una presión externa sobre el comportamiento institucional, una influencia que puede variar desde una amplia orientación, dejando a la institución alguna medida de autonomía sobre la implantación de la política, hasta las indicaciones directas de una agencia de regulación externa que usa la rendición de cuentas para asegurar el cumplimiento de directivas y políticas específicas y diseña su sistema de informes para garantizar esa conformidad.[2]

Esto nos recuerda que la rendición de cuentas es una espada de doble filo. Mientras generalmente obtiene una buena prensa en una sociedad populista, debemos tener presente que la rendición de cuentas

---

[1] Gran Bretaña introdujo la retórica y el vocabulario del mercado en la educación superior –mucho discurso acerca de consumidores, logros en eficiencia, marketing y cosas por el estilo– pero sin permitir el surgimiento de mercados reales. No hace mucho tiempo, algunas universidades respondían a una situación de cuasi mercado porque compraban algunas investigaciones activas junto con sus bibliografías (o tal vez en el camino inverso) para mejorar su posición en la próxima ronda de evaluaciones de investigación. Este era un comportamiento orientado al mercado perfectamente racional; pero al escuchar sobre esto, el Director del Consejo de Financiamiento de la Educación Superior estaba casi irritado y dejó claro que no era eso lo que tenía en mente y sugirió que buscaría alguna forma de detener ese tipo de comportamiento. Es difícil explicar a los norteamericanos que la educación superior de Gran Bretaña tiene la ideología de las relaciones de mercado, sin mercados.

[2] La naturaleza y el detalle de los informes solicitados pueden tener, y a menudo tienen, efectos sobre las instituciones muy alejados de las políticas a implantar para las cuales fueron diseñados. La pesada carga de muchos y extensos informes, que caracteriza el actual sistema de financiamiento del gobierno central a las universidades británicas, afecta a éstas y se suma a los problemas que les generan las políticas del gobierno central y la disminución de presupuesto.

tiene un precio para la institución bajo sus obligaciones, que no es menor para los *colleges* y las universidades. Por un lado, la rendición de cuentas es una alternativa a la confianza y los esfuerzos para fortalecerla generalmente envuelven esfuerzos paralelos para debilitar la confianza. La rendición de cuentas y el cinismo acerca del comportamiento humano van de la mano. Pero la confianza tiene mucho para recomendarle en la relación de las instituciones con las sociedades que las apoyan y no menos para los *colleges* y las universidades, aunque a veces es violada y explotada.[3]

Relacionado con esto y de especial interés para los educadores: la rendición de cuentas a terceros debilita la autonomía de las instituciones. Las obligaciones de informar generalmente son obligaciones disfrazadas que tienen como verdadero objetivo conformar las expectativas externas. En este sentido hay, o al menos ha habido, una excepción para las instituciones de educación superior que gozan de un alto grado de autonomía.

La rendición de cuentas a terceros, dependiendo de la naturaleza de la obligación, puede ser también extraña a la confidencialidad de temas sensibles dentro de los *colleges* y universidades, entre los cuales las decisiones sobre personal y las discusiones preliminares acerca de cómo serán afectados los departamentos y las distintas unidades en épocas de restricciones financieras, son sólo los más obvios. Y así el rendir cuentas puede ser enemigo del gobierno efectivo y también del decir la verdad sin adornos dentro de la institución; en estos aspectos, la rendición de cuentas a terceros tiende a tomar el carácter de relaciones públicas. La rendición de cuentas externa también puede ser una amenaza a la libertad de los profesionales para manejar sus propios tiempos y definir sus propios trabajos. Y una rendición externa, cuando aplica criterios y estándares comunes a muchas instituciones, puede trabajar en contra de la diversidad que existe entre ellas.

Pero cualquiera que fuere nuestra ambivalencia, las obligaciones inherentes a la rendición de cuentas son centrales para las sociedades democráticas en la muy extensa tendencia secular hacia la fundamental democratización de la vida de la que hablaba Max Weber. Donde la autoridad tradicional está debilitada y la confianza en las elites tradicionales minada, más justificaciones y rendiciones de cuentas abiertas y formales deben hacerse a los diferentes organismos que reclaman el derecho de juzgar el desempeño de las instituciones, La rendición de cuentas, como señalé, es una restricción fundamental sobre el ejercicio del poder; la restricción descansa en lo que podrían hacer las personas y las instituciones a quienes se dirigen los informes si no les gusta lo que escucharon.

En Europa, los vínculos de la educación superior con la sociedad, a través de mecanismos de mercado y las relaciones de confianza, son menos debatidos que los procedimientos de rendición de cuentas. En el caso del mercado es porque no ha sido un factor principal en la educación superior europea y es sólo ahora cuando está llegando a tener importancia en el financiamiento comercial de la investigación realizada en las universidades. Y la confianza no es muy discutida porque su rol en la vida universitaria no es reconocido o porque no es vista como directamente responsable para la política y la acción, ni por el Estado ni por la institución. En Estados Unidos, donde la confianza es todavía un elemento central en la vida y la autonomía de nuestras instituciones, gran cantidad de tiempo, pensamiento y esfuerzo se destina a crear y sustentar el elemento de confianza en las comunidades que las apoyan. Y nada asusta tanto a los educadores norteamericanos como que se los acuse de ser responsables por el hecho de que la sociedad norteamericana está perdiendo la confianza y la seguridad en sus instituciones de educación superior. Este cargo es frecuentemente realizado, en general, por aquellos que reclaman en mayor medida rendiciones de cuenta formales para superar la falta de dirección (la permisividad) supuestamente provocada por la confianza declinante. El reclamo de que la educación superior está perdiendo la confianza de la sociedad en sentido amplio, resulta conveniente para aquellos cuyo interés creciente está en una educación superior obligada a rendir cuentas al Estado, que de esta forma aumentaría su poder sobre estas instituciones.

En Gran Bretaña, mi sensación es que la quita de confianza a las universidades, en los últimos quince años, puede haber sido más un aspecto de la política del gobierno, que un cambio en las actitudes de la sociedad. Aun si eso fuera así, las universidades británicas nunca desarrollaron mecanismos políticos que les permitieran convertir la confianza de la sociedad en soporte político directo cuando fueron atacadas por el

[3] Los dos programas federales de educación superior más exitosos en la historia norteamericana –el Morrill Land Grant Act de 1863 y el GI Bill después de la Segunda Guerra Mundial– se caracterizaban por una supervisión débil y una mínima rendición de cuentas sobre las grandes sumas gastadas. Ambos fueron realizados con algo de corrupción en su administración. Pero la mayoría de las personas percibiría sólo los logros para la sociedad norteamericana de ambos programas sin atender a la evaluación de los costos, tanto los legítimos como los originados por la corrupción. Creo que en ambos casos esto era verdad, menos como un resultado de la política considerada que por la insuficiente burocracia federal disponible en los dos momentos para hacer una supervisión. Sin embargo, estos ejemplos levantan interrogantes acerca del costo de la rendición de cuentas, de su naturaleza y detalle, de la efectividad de las políticas públicas, tal vez específicamente en lo que se refiere a la educación superior.

gobierno. Tal vez ese es el precio que Gran Bretaña pagó por setenta años o más de políticas universitarias de elites, resueltas en discusiones informales en el Athenaeum entre los académicos (lo grande y lo bueno) por un lado, y los empleados del gobierno y ministros por el otro, quienes en muchos casos habían ido a la escuela y a la universidad juntos. Aunque ese acuerdo fuera satisfactorio, las universidades no supieron bien qué hacer cuando tuvieron un Primer Ministro que no era un caballero; o dicho de otra manera, no supieron cómo desarrollar, y después convertir, el apoyo de la sociedad amplia en un apoyo político que les permitiera defenderse a través de los mecanismos usuales de la política real en las sociedades democráticas (mis amigos británicos me recordarán que las universidades no tenían tanto apoyo de la sociedad porque matriculaban sólo el cinco por ciento de los que estaban en edad de matricularse y no veían su relación con los empleados del gobierno como una parte principal de su misión). Sin embargo hay en todos lados una conexión potencial entre confianza y apoyo en los grupos de la sociedad civil e influencias políticas entre ellos. La efectividad de las políticas de la vieja elite durante tanto tiempo hizo parecer innecesario que las universidades británicas convirtieran ese potencial en una realidad política.

Tendemos a pensar acerca de la confianza en conexión con el apoyo a la educación superior y a la ciencia realizada por individuos y fundaciones particulares, pero también podemos ver la confianza en las relaciones del Estado con la educación superior. Mientras que la confianza en las universidades está profundamente afianzada en las actitudes y sentimientos que definen el uso común de la palabra, también puede ser institucionalizada en leyes y acuerdos de financiamiento y así ganar un grado de independencia de las actitudes subyacentes de la sociedad en sentido amplio.[4] He mencionado el rol de la UGC en Gran Bretaña como un síntoma y un instrumento de una relación de confianza, aunque Gran Bretaña nos recuerda que la confianza también puede ser des institucionalizada. Pero la confianza por parte de los gobiernos está mucho más extendida y se muestra de diferentes formas. Muchos Estados han establecido reglamentos que pueden considerarse autolimitativos, porque ceden voluntariamente algo de su poder para las universidades a través de la asignación de recursos a las instituciones y a los rectores mediante una fórmula de financiamiento que vincula directamente el presupuesto con la matrícula, o a través de financiamiento global y plurianual, o a través de una gran dispersión de organismos de financiamiento de la investigación pública (como en Estados Unidos), porque la falta de coordinación de las agencias gubernamentales que otorgan financiamiento para la investigación en las universidades, las aísla de la política del gobierno central. Vemos niveles de confianza del gobierno en aumento, por ejemplo, cuando el Estado suizo concede mayor autonomía a las universidades suizas y cuando asigna recursos del Estado a dos universidades privadas (Trow, 1993); también se observa una tendencia similar muy marcada hacia la descentralización de la autoridad hacia las instituciones en el lugar en que menos podríamos esperarlo, en Francia, donde el viejo estereotipo de un sistema universitario napoleónico altamente centralizado ya no es más defendible. Un cierto grado de confianza es visible en todos estos casos donde los Estados reducen sus poderes discrecionales sobre las universidades o incluso difieren sustancialmente su ejercicio. El significado de esto resalta en el caso británico, donde el control del gobierno es mínimo. Nuevamente Gran Bretaña es una excepción en relación con los gobiernos del continente que están flexibilizando las formas tradicionales de gerenciamiento del Estado para las universidades, puesto que el gobierno de Gran Bretaña ha fortalecido en gran medida su control sobre las universidades, que inicialmente eran mucho más libres que las continentales.

Irónicamente cuanto más severas y detalladas son las obligaciones de rendición de cuentas, menos pueden revelar las realidades subyacentes por las cuales las universidades están siendo obligadas a rendir cuentas. Y aquí mi punto de vista se ha formado a partir de la investigación que llevé a cabo junto con Oliver Fulton sobre la forma en que las universidades británicas, viejas y nuevas, han estado registrando con seriedad, pero frecuentemente cambiando el contenido de los informes que debían ser presentados a la HEFC. Del lado de la investigación, por supuesto, sabemos cuán inteligentemente el Departamento Académico maneja sus informes a la HEFC: el cuidado con el que ellos separan las ovejas de las cabras en su plantel de investigadores (¿con qué efecto sobre la moral de las cabras?); el intenso interés que ha surgido alrededor de tener los trabajos publicados antes de la fecha límite, un interés que en algunos casos llevó a retirar los artículos de un periódico para colocarlos en otro, solamente por causa de la fecha de publicación; el recluta, miento de estrellas que traen nubes de publicaciones y glorias en su equipaje. Del lado de la docencia, la ansiedad por ensayar lo que sucederá en el próximo lugar a visitar, días enteros dedicados a programar paso a paso la visita, con cada momento de la conversación coreografiado y planificado para obtener un efecto completo; el aun más excitante trabajo de consultores para asesorar sobre la mejor manera de hacer la presentación ante el Comité de Revisión, a menudo integrado por consultores que son un reflejo

[4] Aunque esos sentimientos continúan respaldando tanto la ley cuanto las formas institucionalizadas de financiamiento.

de aquellos que componen el Comité Visitante, por eso es que las viejas y distinguidas universidades pueden saber, casi con seguridad, cómo serán vistos sus métodos de enseñanza por los revisores de las nuevas universidades. Y detrás de la escena, empleados administrativos, empleados de finanzas y planificadores compiten con agudeza con la burocracia del HEFC en secretas manipulaciones de, por ejemplo, la cantidad de estudiantes *part time* que son casi *full time* (por cierto en algún sentido son *full time*); de los estudiantes de matemática, quienes con la luz adecuada son casi físicos, al menos hasta que se gradúen, y otras cosas por el estilo; no voy a revelar ahora las picardías más efectivas de nuestros informantes. Algunos de los mejores administradores universitarios de nuestro país dedican gran cantidad de tiempo y energía a la creación y manipulación de información a ser incluida en sus documentos de evaluación o que se remite directamente a la HEFC, información de la cual depende su financiamiento y su colocación en el *ranking*. Muchas y pequeñas picardías de este tipo aumentan el dinero real del presupuesto; ellas son parte del *armamentarium* de un hábil administrador universitario; pero ocupan inteligencia y un tiempo precioso que la universidad podría utilizar para enfrentar el desafío de sus problemas financieros y administrativos, para hacer planificación creativa y no sólo defensiva.

Esto es rendición de cuentas sólo en el nombre. Parece más el informe de un empleado de un país vencido al poder de ocupación o del Estado propietario de plantas industriales y granjas al gobierno central en una economía regulada. En todos estos casos, el hábito de decir la verdad se erosiona y los informes que surgen del campo tienen menos y menos relación con los hechos de base que ellos supuestamente representan. Cuando la información que surge de la línea afecta poderosamente la reputación y los recursos que vienen desde el centro disminuyen, entonces sabemos que esos informes son cada vez menos ejercicios para descubrir o decir la verdad y cada vez más documentos de relaciones públicas que son, diríamos, parsimoniosos con la verdad, especialmente las verdades terribles, que revelan problemas o negligencias en la institución informante. Pero la rendición de cuentas depende de la verdad. Por lo tanto, el problema central es cómo crear un sistema de rendición de cuentas que no castigue a los que dicen la verdad y que no premie la apariencia de éxito.

Diversas formas de la rendición de cuentas

Las formas de rendir cuentas varían con las circunstancias. En Estados Unidos, donde el gobierno federal no es el principal actor del sistema, la rendición de cuentas formal a la "sociedad" ha sido realizada en gran medida a través de la "acreditación". Nuestro informe nacional recomendó una gran cantidad de reformas a ese sistema.

En Gran Bretaña por el contrario, por lo que sabemos, la rendición de cuentas formal es fuerte y directa y parcialmente llevada a cabo a través de informes sobre la calidad de la investigación, vinculados directamente con el financiamiento, pero también a través de revisores externos de la calidad de la enseñanza, junto con muchos otros instrumentos de información y rendición de cuentas ordenados por el gobierno que, de una manera evidente, retiró su confianza y trata de impedir que el mercado tenga un rol activo.

Las universidades, en varios países del continente, son financiadas por el Estado, que mantiene el control sobre los gastos; la rendición de cuentas es llevada a cabo a través auditorías financieras y (crecientemente) académicas, en lugar de evaluaciones directas del trabajo de la institución vinculadas con el financiamiento. Como observó John Brennan: "La evaluación de la calidad rara vez existe como forma única de regulación externa. El rol que juega en el proceso de rendición de cuentas probablemente es influido por otras formas de control externo. Estas son principalmente la legislación y las disposiciones del Estado sobre financiamiento y la operación del mercado. Donde estas formas de control son fuertes (la primera tradicionalmente en muchas partes del continente europeo, la última en Estados Unidos), se podría hipotetizar que el rol de la evaluación de la calidad es débil. Donde son débiles (por ejemplo, en Gran Bretaña), entonces se puede hipotetizar que el rol de la rendición de cuentas tendrá más fuerza que la evaluación" (Brennan, 1996).

Pero algunas formas de apoyo son mezclas de los tres tipos de vínculos: por ejemplo, los aranceles estudiantiles en muchos *colleges* y universidades norteamericanas están parcialmente basados en la confianza de los estudiantes (y en la de sus padres) en la institución y parcialmente son una transacción de mercado. Pero este tipo de apoyo también exige intensos esfuerzos de rendición de cuentas, a través de publicaciones dirigidas tanto a los estudiantes como a los padres para obtener su respaldo, manteniendo los informados acerca de lo que el *college* está haciendo con los recursos que recibe. Los alumnos también contribuyen sustancialmente con las instituciones norteamericanas, tanto públicas como privadas: ese apoyo se basa en gran medida sobre la confianza en la institución, pero también en parte en la expectativa de alguna

forma de rendición de cuentas que la institución realiza a través de publicaciones de todo tipo. Lo que vemos en la educación superior, tanto en Europa como en Estados Unidos, son combinaciones complejas y variables de grados formales de rendición de cuentas, de confianza y de mecanismos de mercado. Las combinaciones de estas tres formas de vinculación de los *colleges* y universidades con sus comunidades de apoyo varían enormemente según el tipo de institución, los departamentos académicos, las actividades y los distintos participantes. Para comprender los problemas que enfrentan las universidades y el sistema universitario de cualquier lugar, sería útil observar la naturaleza del equilibrio de estos tres tipos de vínculos con sus comunidades de apoyo. Por ejemplo, la rendición de cuentas formal en la educación superior puede ser vista como un sustituto de la confianza en situaciones en las que las fuerzas de mercado son débiles, una situación que usualmente caracteriza a Gran Bretaña. También será útil comprender los efectos de los cambios en el equilibrio de estas fuerzas, cambios en las formas en que las universidades están vinculadas con sus sociedades. También podría ser útil para el diseño la política gubernamental e institucional.

Aspectos de la rendición de cuentas

Antes de seguir avanzando puede ser útil señalar dos dimensiones o aspectos de la rendición de cuentas en la educación superior: la primera se refiere a la distinción entre rendición de cuentas **interna** y **externa**; la segunda, por un lado, la distinción entre rendición de cuentas **legal** y **financiera**, y por el otro lado la rendición de cuentas **académica** (en lo moral y en materia de conocimientos).[5]

Sobre la primera distinción: la **rendición de cuentas externa** es la obligación de los *colleges* y universidades hacia quienes los sostienen, y finalmente hacia la sociedad en sentido amplio, para darles seguridad de que ellos están cumpliendo fielmente sus misiones, de que están usando sus recursos honesta y responsablemente y cumpliendo sus legítimas expectativas. La **rendición de cuentas interna** es la rendición para quienes están dentro de un *college* o universidad, de unos hacia otros, sobre cómo los diversos sectores están cumpliendo sus misiones, cuán bien se están desempeñando, si están tratando de saber dónde es necesaria una mejoría y qué están haciendo para realizarla. La rendición de cuentas externa es como una auditoría que da bases para la confianza y el apoyo continuado, mientras que la rendición de cuentas interna es un tipo de investigación: indagación y análisis de la institución –sobre sus propias operaciones– orientadas principalmente a perfeccionarse a través de la investigación y la acción. Y el informe que publicamos (Graham *et al*., 1995) estaba particularmente interesado en mostrar cómo las formas y las prácticas de la rendición de cuentas externa pueden ser realizadas para reforzar, antes que para minar, una buena rendición de cuentas interna.

La segunda distinción, entre rendición de cuentas legal y financiera y académica corta transversalmente a la primera. La **rendición de cuentas legal y financiera** es la obligación de informar sobre cómo son usados los recursos: ¿la institución está haciendo lo que se supone que debe estar haciendo por ley? ¿Sus recursos se usan para los propósitos que fueron entregados? El rendir cuentas por el uso de los recursos tiene sus propias tradiciones y normas y la auditoría financiera, tanto interna como de organismos independientes externos, ha desarrollado buenos mecanismos para llevarla a cabo. La **rendición de cuentas académica** es la obligación de explicar a los demás, tanto a los de dentro como a los de fuera de la institución, qué se ha estado haciendo con aquellos recursos para promover la enseñanza, el aprendizaje y la extensión (servicios públicos) y con qué efectos. Generalmente hay más controversia sobre la rendición de cuentas académica que sobre la legal y financiera: las normas contables generalmente son más claras que nuestra habilidad para afirmar y evaluar los resultados de la enseñanza y la investigación. Puede observarse también este contraste en las formas a través de las cuales estos dos tipos de obligaciones son exigidas y cumplidas: en un caso, a través de informes financieros, auditorías y aplicación de las leyes pertinentes; en el otro, a través de una gran cantidad de formas que los académicos y los administradores académicos utilizan para hablar entre ellos sobre lo que están haciendo y comunicarlo a los de afuera.

En Estados Unidos, los esfuerzos para realizar rendiciones de cuentas externas sobre la calidad académica de todas las instituciones a través de la acreditación, son generalmente las más cuestionados que cualquier otra forma de rendición de cuentas. En gran medida, la rendición de cuentas académica externa en Estados Unidos, principalmente bajo la forma de acreditación, ha sido irrelevante para mejorar la educación superior; en algunos casos ha actuado más para proteger a las instituciones de monitorizaciones efectivas de su propio desempeño educativo que para promoverlos; en otros casos, es claramente una traba para los

[5] Incluyo lo moral como un aspecto de la rendición de cuentas para enfatizar las obligaciones de la educación superior hacia los grupos e individuos que son parte de una comunidad que los apoya aunque no sean “participantes” en sentido estricto.

esfuerzos de la institución por mejorarse. Alienta a las instituciones a informar sobre sus fortalezas más que sobre sus debilidades, sus éxitos más que sus fracasos, y aun a ocultar sus debilidades y fracasos. Mientras la acreditación es vista como **el único** medio por el cual la educación superior se vigila a sí misma, otros medios mejores y alternativos reciben poca atención. Aquí es donde ha habido más debate y nuestro informe nacional (Graham *et al*., 1995) hizo una de sus recomendaciones principales sobre este tema: que transformemos la acreditación de revisores externos de calidad institucional en auditorías de investigación del propio plantel de cada institución, en un autoexamen crítico, aplicando sus propios procedimientos de control de la calidad interna. Esta es una recomendación familiar para los europeos: es el tema central de los escritos de los principales especialistas europeos sobre la materia (Neave, 1994, 1995; Neave y Van Vught, 1991; Van Vught y Westerheuden, 1994).

Un énfasis sobre la confianza, como elemento llave en la relación de la sociedad con la educación superior, no implica de ninguna manera ser ciegos a las negligencias de los académicos y sus instituciones; centramos nuestra atención sobre la cuestión de quién es el responsable, ante quién y por qué. Hay por supuesto, en cada país, muchas patologías de la vida académica. Por cierto, algunos académicos y, a veces, departamentos completos transforman a Laurie Taylor de un humorista satírico en un soberbio antropólogo hasta entonces desconocido. Una de estas patologías más comunes, encontrada en todos lados, son académicos que hacen poca o ninguna investigación en las universidades que se dedican a la investigación. Los académicos de estas universidades de investigación generalmente tienen una carga muy leve de docencia para permitirles hacer sus investigaciones y tutorías; si no las hacen convierten un puesto privilegiado en una prebenda. Pero esto es un problema que debe enfrentar un departamento o una universidad, supervisando con auditorías externas sus revisiones internas; no es algo que pueda ser efectivamente detectado por los formularios de financiamiento del gobierno central. Tratar de llegar desde fuera puede causar más problemas que soluciones. Gran Bretaña es el único país que conozco que evalúa a todos los departamentos por objetivos de financiamiento. En realidad, la investigación es realizada por individuos y equipos de investigación (cada vez más interdisciplinarios), no por departamentos. La forma de financiamiento de Gran Bretaña, desde mi punto de vista, confunde una unidad administrativa con una unidad de investigación e introduce nuevas patologías en la vida del departamento, por ejemplo, desalentando la investigación interdisciplinaria.

Enfaticé que estas tres fuerzas, rendición de cuentas, confianza y mercado, a menudo están interrelacionadas en una situación particular. La rendición de cuentas y la confianza particularmente están en una peculiar relación de tensión, algunas veces se apoyan mutuamente, otras se rechazan. Por ejemplo, la confianza de los adultos en la gente y sus instituciones no es, generalmente, ciega, sino que pone en marcha diferentes tipos informales de rendición de cuentas, tipos que los procedimientos de rendición de cuentas formales no reconocen. Uno de estos es la rendición de cuentas demandada a sus miembros por las comunidades académicas, sus departamentos y las disciplinas. Sabemos acerca de este tipo de rendición de cuentas cuando las normas académicas y profesionales son violadas, como en los frecuentes escándalos acerca de plagios académicos o la falsificación de hallazgos de investigación. El hecho de que sean escándalos atestigua el poder de las normas que son violadas y la estructura de sanciones vigentes para exigir su cumplimiento.

Hay además, la rendición de cuentas personal que es asumida por la propia conciencia, rendición de cuentas a valores internalizados. Algunas personas en la vida académica todavía piensan en términos de lo que ellos conciben que es su obligación y lo hacen sin coerción ni presión externa. Consideran esto como una cuestión de honor o de lealtad o de lo que se requiere para ser un buen ciudadano en la universidad. Todas estas formas de dirección interna, como David Riesman las llamó muchos años atrás, se separan y de hecho se oponen a los requerimientos de rendición de cuentas formales. Esto es porque los requerimientos de rendición de cuentas formales son por naturaleza inherentemente suspicaces ante el argumento de la responsabilidad personal y profesional, que constituye de hecho el fundamento por el cual los académicos de los *colleges* y universidades de elite, en todos los países, escaparon inicialmente a la mayoría de las rendiciones de cuentas formales externas en relación con sus trabajos como docentes y hombres de ciencia.

En Gran Bretaña, como sugerí, vemos que los académicos pierden actualmente el poder persuasivo de sus argumentos de responsabilidad personal y profesional, argumentos que, cuando son honrados, son el sustento de la extraordinaria confianza que la sociedad británica y norteamericana ha colocado en sus *colleges* y universidades.[6] Los académicos en las universidades británicas se asumen como hombres y

[6] En Europa, los académicos tienen algo del estatus de empleado público y, con obvias excepciones en las dictaduras, por virtud de su trabajo especial se les ha otorgado un grado considerable de libertad académica en las universidades, que no eran tan autónomas como en Estados Unidos y Gran Bretaña.

mujeres que gobiernan sus propios comportamientos de acuerdo con los dictados de su conciencia o consideraciones de honor o normas profesionales, dependiendo de su origen social.[7] Y eso es porque, en la década pasada, al transformar el sistema de educación superior de elite en uno de masas, el gobierno británico llegó al extremo de negar la relevancia de los pedidos de confianza y de someter a todo el sistema y sus miembros a lo que sólo puede ser visto como una especie de ceremonia de degradación masiva, que implicó la transformación del *staff* académico (estudiantes y científicos, catedráticos y profesores) en empleados, simples empleados de una organización. Y, como los demás empleados, se supone que respondan a las penalidades y a los incentivos que diseñan las agencias financiadoras, obligados como cualquier otro empleado estatal a rendir cuentas sobre ellos mismos y su comportamiento a la burocracia, que poco conoce del honor, la conciencia y la confianza. En ese mundo, los argumentos de responsabilidad en la vida académica chocan con la burla o el cinismo, son vistos como un mecanismo transparente para justificar los viejos privilegios de la vida universitaria (que, evidentemente eran privilegios),[8] incompatibles con la política estatal para la educación superior. Las alusiones de los académicos a la responsabilidad personal por sus trabajos o a las obligaciones y pautas o normas profesionales, son, a menudo, totalmente incomprensibles para gente a la que la misma expresión "responsabilidad personal" le es extraña. Desafortunadamente, cuando estos reclamos por la responsabilidad personal o por el estatus profesional deben ser hechos explícitos, es porque son realmente débiles. La confianza no puede ser exigida sino que debe ser libremente entregada. En las novelas de Trollope, un caballero que exige ser tratado como un caballero, casi con seguridad no es un caballero.

Pero esta declinación de la confianza como una de las tres fuerzas básicas que apoyan a la educación superior, en donde ocurrió, no fue sólo resultado de políticas dirigidas a remodelar a la educación superior a imagen de una empresa privada, mientras se aumentaba el poder reglamentarista del gobierno central, aunque el caso británico pueda llevarnos a creer eso. Una situación típica es que, en los países europeos, una disminución en la confianza es inherente al surgimiento de la educación superior de masas, desde la Segunda Guerra Mundial, al tremendo aumento de sus costos, en particular para el tesoro público, y al aumento de las diferentes formas que asume la educación superior, muchas de las cuales no pueden reclamar para sí la autoridad académica de modelos de educación superior de elites.[9] En Europa, más que en Estados Unidos, el enorme crecimiento de la matrícula en las últimas cuatro décadas no sólo transformó a la educación superior en un competidor por financiamiento, con otras agencias del Estado de bienestar, sino que también llevó a que se plantearan interrogantes sobre la calidad y nivel de esas instituciones. La inquietud acerca de la "calidad" ha sido exacerbada por la tendencia de todos los países europeos a disminuir los presupuestos para educación superior, por lo menos *per cápita*. Y esto, a su turno, generó lo que sólo puede ser llamado una industria de la evaluación, dedicada a escribir y asesorar sobre los problemas de la evaluación de la

[7] Por supuesto, la responsabilidad grupal y personal por comportamientos no estuvo ni está limitada a los *gentlemen*. Para una discusión reciente sobre estos asuntos en la Inglaterra victoriana véase Himmelfarb (1995).

[8] Para una discusión completa sobre las motivaciones y consecuencias de las políticas del gobierno central para la educación superior en Gran Bretaña, véase Trow (1994). Estos temas son generalmente el objeto de mis estudios con Oliver Fulton.

[9] Soy escéptico acerca de la tan difundida afirmación de que hay una profunda disminución de la confianza en la educación superior en Norteamérica, porque es conveniente y, en verdad, casi una condición necesaria para aumentar los mecanismos de regulación a través de mayores rendiciones de cuentas formales. Hay considerable evidencia, apoyada en diferentes grados de indiscutible certeza, de que la confianza en los *colleges* y universidades norteamericanas no ha disminuido en los años recientes como se asume ampliamente, aunque no hay duda de que ocupa una posición diferente en la opinión pública a la que tenía antes, digamos, de 1966. En la década 1981-91, la matrícula total continuó creciendo (14 por ciento) a pesar de que los *colleges* y universidades estaban aumentando sus aranceles por matrícula y enseñanza más (54 por ciento en dólares constantes) que el índice de precios al consumidor; durante esta década, el diferencial de ingresos monetarios, considerando los *colleges* y escuelas superiores de graduados, creció bruscamente, hasta cerca del 88 por ciento; las contribuciones privadas para *colleges* y universidades aumentaron 66 por ciento en dólares constantes; los aportes federales para investigación académica aumentaron 53 por ciento en términos reales entre 1981 y 1991; el número de estudiantes extranjeros en los *colleges* y universidades norteamericanas creció 31 por ciento y los grados de "satisfacción" en las encuestas de opinión de estudiantes y nuevos graduados no disminuyeron en los años recientes (fuente: Gotler, 1995). Por otro lado, entre 1981 y 1995 la proporción de personas que expresaron "un alto grado de confianza" en "las principales instituciones educativas como *colleges* y universidades" cayó de 37 por ciento a 27 por ciento en la encuesta de opinión pública nacional, aunque aumentó levemente en los últimos años (The Harris Poll, 1995). En esta encuesta, la educación superior obtuvo el tercer lugar en la lista de instituciones más confiables para el público y la pérdida de confianza del público en la educación superior sigue a la pérdida de confianza en las instituciones en general (The Harris Poll, 1995). Con seguridad hay lugar para el debate de estos temas y sus implicaciones. Véase Graham *et al*. (1995) (pp. 3-5).

enseñanza y la investigación en la educación postsecundarias y la posible articulación de la evaluación con el financiamiento estatal. En todo esto Gran Bretaña está excepcionalmente adelante: su gran inquietud ante la "decadencia económica" y la debilidad política de sus universidades, enfrentadas aun gobierno hostil que, bajo Margaret Thatcher y John Major, ha mostrado desconfianza por todas las viejas instituciones del *establishment*, y particularmente por las universidades, como agentes de la decadencia.

Mientras estas presiones que unen la rendición de cuentas con la educación superior de masas están presentes en todos los lugares, en muchos países del continente europeo hay fuerzas compensatorias que surgen del mismo movimiento hacia la educación superior de masas. El creciente y progresivamente diversificado sistema de educación superior, en muchos países, simplemente no puede ser manejado efectivamente desde el centro y en países tan diferentes como Suiza, Austria, Francia y los Países Bajos, las universidades obtuvieron mayor autonomía en años recientes, Como señala Brennan: "En el continente europeo, hay un retiro general de la autoridad estatal" (Brennan, 1996). No conozco otro país, excepto tal vez Australia, que haya mostrado un patrón de conducción de la educación superior similar al de Gran Bretaña: crecimiento, reducción de la diversidad institucional formal y ajustados controles administrativos realizados por una agencia del gobierno central.

Hay tentación de exagerar el rol del modelo de rendición de cuentas, singular y altamente "entrometido", que Gran Bretaña impuso a sus *colleges* y universidades en la década pasada o un poco antes. Pero son un síntoma, una respuesta a otras fuerzas más profundas que han transformado la educación superior británica en los últimos quince años: el gran crecimiento, en relación con el grupo de edad, de la matrícula de grado en la educación superior, la dramática disminución de los fondos por estudiante[10] y la descuidada fusión de los dos grandes subsistemas (*colleges* y universidades) han sido las fuerzas que empujaron la acelerada creación de la educación superior de masas en Gran Bretaña. Los nuevos modelos de gerencia y de rendición de cuentas son aspectos de esa transformación, aunque con consecuencias significativas con respecto a su propia independencia de las otras fuerzas. Pero un crecimiento en el número de estudiantes bajo circunstancias de restricción financiera, no necesitaba la fusión de los subsistemas y estos tres hechos juntos no exigían la creación de la HEFC ni la e elaboración de instrumentos de gerencia y de control a nivel central. Había y hay alternativas que no fueron consideradas.

Si hay menos inquietud acerca de la "calidad" de la educación superior en Estados Unidos, es porque nuestro sistema es muy variado en ese aspecto y porque nunca hicimos (ni pudimos hacer) ninguna promesa como una nación, en el sentido de mantener un patrón común de calidad en nuestros miles de *colleges* y universidades. También estamos menos sorprendidos por el rol del mercado en las cuestiones culturales, Como Louis Hartz nos recuerda, en América, en contraste con Europa, el mercado precedió a la sociedad (Hartz, 1995). Esto no libera a nuestros *colleges* e instituciones del problema de definir y defender un carácter o misión distintiva, que no está definida completamente por las fuerzas del mercado. Pero reduce mucho la presión, en América, por la vigencia de fuertes sistemas de rendición de cuentas a instituciones externas.

Sobre la medición y la evaluación de la enseñanza

He sugerido que la presión por mayores rendiciones de cuentas en Gran Bretaña, y especialmente las presiones por evaluaciones directas de la calidad de la enseñanza, surgen principalmente por el nacimiento de la educación superior de masas y sus efectos sobre profesores y estudiantes. Con respecto a estos últimos, las instituciones de educación superior de masas reclutan un grupo de estudiantes más diversificado en lo que se refiere a orígenes de clase, edad, intereses y talentos. Estas instituciones reclutan también diferentes tipos de personas para la profesión académica, más heterogéneos en cuanto a su origen y, cada vez más, de los sectores menos privilegiados. La creciente diversidad tanto de estudiantes como de profesores fuerza un cambio fundamental en el currículum y en la pedagogía. Aun cuando los nuevos estudiantes sean académicamente capaces, sus intereses y motivaciones diferirán. Profesores y catedráticos en el sistema de masas no pueden más asumir que los estudiantes aprenderán solos, apenas se puede esperar que los estudiantes aprendan lo que se les enseña. Esto lleva a dar mayor énfasis a la enseñanza como una habilidad precisa que puede ser ella misma enseñada (y evaluada) y coloca a los estudiantes y al proceso de aprendizaje paulatinamente como el tema central de una empresa educativa, una revolución copernicana. Las diferencias entre la educación superior y la secundaria, en este como en otros aspectos, se achican.

[10] Lord Dainton, utilizando números oficiales, calcula que la unidad media de recursos –es decir, "el ingreso corriente por estudiante incluido el aporte del gobierno y los aranceles"– en Gran Bretaña y la Unión Europea declinó entre 1972/3 en dos tercios y lo peor está aún por venir (Hansard, 1996).

El crecimiento y la diversificación de la educación superior, junto con los cambios asociados en la pedagogía, exigirán que una sociedad y sus sistemas de educación superior abandonen cualquier idea de claros patrones comunes de desempeño académico entre las instituciones y aun entre los sujetos dentro de una misma universidad, a pesar de las afirmaciones ministeriales en contrario. Si los estudiantes obtienen sus grados y credenciales con una amplia gama de niveles de aprovechamiento y diferentes niveles de dificultad, entonces el significado mismo del grado debe cambiar; la educación superior abandona el patrón oro y los grados son crecientemente evaluados por el nombre (y la reputación) de la institución donde fueron obtenidos y del departamento en el que el estudiante se graduó. Pero para muchos graduados de la educación superior de masas que no continuarán en la administración pública, en la docencia, en las profesiones de mayor prestigio o en los estudios de posgrado, el grado es menos importante, apenas como una afirmación generalizada de que el estudiante tiene un cierto tipo de sofisticación cultural, ha aprendido cómo aprender, puede probablemente aprender más, ha mostrado la autodisciplina necesaria para aprobar cursos y obtener el grado.

En Gran Bretaña, como en cualquier lugar, el crecimiento en el tamaño de los departamentos hace imposible que un profesor pueda continuar garantizando la calidad del trabajo de cada uno de los miembros en su departamento. Y cada vez más hay diversos mecanismos para el nombramiento de docentes de menor rango. Así, los gobiernos y las instituciones desarrollan evaluaciones más sensibles y utilizan procedimientos que aseguren la calidad, en parte porque el viejo mecanismo ya no es confiable bajo las nuevas circunstancias, en parte porque el sistema es más caro ahora y será más caro aun, en parte porque el gobierno está ansioso por saber cómo se están desempeñando las universidades frente a la creciente globalización de la competencia económica. Por lo tanto, lo que para los ojos norteamericanos parece ser una tarea obsesiva por asegurar la calidad surge, en parte, como consecuencia de la retirada de confianza en las instituciones, ahora vistas como llenas de estudiantes y profesores menos capaces, y en parte por la ansiedad de saber qué están haciendo esos profesores y estudiantes menos distinguidos, especialmente en el nuevo sector no-elitista del sistema, mientras el apoyo financiero *per cápita* declina drásticamente.

A pesar de esto, aun cuando las presiones en esta dirección en Estados Unidos todavía son modestas comparadas con las que existen en Gran Bretaña y en algunas otras naciones europeas, los *colleges* y las universidades públicas en algunos estados norteamericanos reciben cada vez más demandas de los gobiernos de sus estados, por más evidencia, preferiblemente cuantitativa, que dé muestras de su eficiencia o efectividad. Esta aproximación a la evaluación de la calidad de la educación trata de medir los efectos de esa educación sobre estudiantes individuales, testando sus desempeños en diferentes tareas y después agregando esos resultados en un “indicador de desempeño”. Pero esas medidas de “resultados” académicos capturan sólo una fracción, en realidad una pequeña fracción, de la contribución de la educación superior para la vida de los estudiantes y para la vida de la sociedad como un todo.

Pero podemos preguntarnos, ¿por qué necesitamos reducir la evaluación de los resultados de la educación superior a aquellos que pueden ser capturados en pruebas objetivas del desempeño estudiantil? Hay otras formas de evaluar el impacto de la educación superior, no sólo sobre los estudiantes sino sobre las instituciones y la sociedad como un todo. ¿Qué grandes efectos esperamos que tengan nuestros sistemas de educación superior sobre la sociedad? ¿Cómo consideramos los efectos de la educación superior, por ejemplo, en la reducción de los niveles de prejuicio racial y étnico o en la mayor capacidad de las personas para cambiar sus trabajos, sus habilidades y sus profesiones cuando cambia la economía, o en la motivación de las personas para inscribirse en programas de educación continua durante toda su vida o en la capacidad de las personas para criar los hijos que desean y para conseguir mayor escolaridad que la de sus padres?

¿Deberíamos utilizar las tasas de logros escolares de los niños 25 años antes de la graduación de sus padres como indicador de desempeño de los *colleges* y las universidades de 1970? ¿Cómo consideramos el valor para la sociedad de las organizaciones creadas para proteger el ambiente, para defender a las mujeres golpeadas, para reformar el sistema de justicia criminal o para defender a los nuevos inmigrantes o a las personas emocionalmente alteradas, todas las instituciones no gubernamentales que hacen la vida más civilizada y humanitaria, y todas ellas en gran medida orientadas y asesoradas por graduados de *colleges* y universidades? ¿Las tasas de liderazgo y participación en estas instituciones son usadas también como indicadores de desempeño?

Se pretende que la educación sea un proceso que tenga resultados medibles. Esto es lo que hace falsas a todas las mediciones de los resultados educativos. Podemos necesitar medir algo para justificar el adjudicar grados y otorgar certificados, pero no necesitamos compartir la ilusión de que nuestros exámenes miden los **efectos** de la educación. Nunca podremos conocer totalmente nuestro impacto sobre los estudiantes; se da a lo largo de toda la vida y se manifiesta en diferentes momentos de sus vidas. Esos efectos están mezclados como muchas otras fuerzas y factores sobre los cuales nosotros, en la educación superior, no

tenemos control, entre ellos, el carácter de los estudiantes y las circunstancias en que viven. Además, nuestra influencia sobre sus vidas toma muchas formas diferentes, las más importantes son no mensurables. Una de las funciones principales de la educación superior, que escapa a toda medición, es nuestra habilidad para ampliar los horizontes de nuestros estudiantes, para alentarlos a colocar sus ambiciones en una posición más alta de la que alcanzarían si ellos no hubieran estado bajo nuestra influencia. Los *colleges* y las universidades hacen lo posible por enseñar a los estudiantes que pueden de hecho tener nuevas ideas, ideas propias, más que una mera manipulación de ideas producidas por otros. Esa no es una concepción del *self* que se consiga a menudo en el colegio secundario, pero se puede postular que la alcanzan durante su vida la mayoría de las personas que completan una formación postsecundaria. Ninguna evaluación formal mide este aumento de autoconfianza y el convencimiento de la propia capacidad para pensar de una manera original y efectiva, ¿aun así podemos dudar de que éste es uno de los grandes logros que se vinculan con la educación universitaria? Y está mal y es jactancioso de nuestra parte pensar que sólo personas como nosotros mismos, académicos e intelectuales profesionales, poseemos esa capacidad. A diario vemos la importancia de la iniciativa, de la originalidad y de la capacidad para pensar con estilos audaces y nuevos como un elemento central para el éxito en las profesiones y en las empresas comerciales. En el mejor de los casos, enseñamos cómo pensar a las personas y cómo pensar más efectivamente, pero si lo hacen es en función de cuán bien comunicamos la idea original de que pueden tener ideas originales. Cuán exitosamente pueden poner esa idea en acción es una función no sólo de cómo piensan sino de otras cualidades del carácter, inteligencia, hábitos y circunstancias vitales. El logro real y sustancial de la experiencia de la educación superior se extiende sobre toda la vida del graduado y está íntimamente entrelazado con otras fuerzas y experiencias fuera de nuestro alcance.

Podemos ver el proceso de la educación, podemos conseguir entender el significado de la inteligencia y la energía que lo atraviesan, pero no podemos observar con claridad qué contribución están haciendo las universidades a la vida de la sociedad, ni podemos medir la permanente influencia de un profesor sobre sus alumnos. Sin embargo, nuestra inhabilidad para medir los resultados de la enseñanza no impide nuestro conocimiento de lo que la institución está haciendo bien y de lo que está haciendo mal. Y ese es el trabajo de la rendición de cuentas interna a través de revisiones internas. **Si las revisiones internas y las evaluaciones tienen que ser más válidas y fructíferas que aquellas realizadas por acreditadores externos, es necesario que la institución se someta ella misma y sus unidades a revisiones internas serias y constantes, vigorosas y con reales consecuencias**. La pérdida de la autonomía institucional es tanto causa como consecuencia de la renuncia a la responsabilidad de los *colleges* y universidades por administrar y conducir sus asuntos. Y entre estos asuntos se destaca el mantenimiento de la calidad de su enseñanza y sus investigaciones. Aunque las revisiones internas de calidad pueden ser supervisadas a través de auditorías externas, la creación y operación de procedimientos serios, no para evaluar la calidad de la enseñanza ni de sus resultados, sino para poner en marcha el autoestudio y la autocrítica y registrar los efectos que esa revisión interna tiene sobre la práctica. Esta es la forma de conectar las revisiones externas con las internas y hacer que se apoyen mutuamente.

La revolución en las comunicaciones y la información

En los párrafos anteriores he estado hablando sobre el tipo de *colleges* y universidades que han existido en Occidente, con un modelo que puede ser reconocible a lo largo de ochocientos años –de trescientos cincuenta años en Norteamérica– y que es el modelo que se ha hecho familiar en Estados Unidos desde hace aproximadamente cien años. Dejé para el final alguna consideración sobre las implicaciones de la revolución de la información para los *colleges* y universidades y para sus rendiciones de cuentas. Los autores del ensayo sobre "Rendición de cuentas" (al que se alude en la introducción de este artículo) reflexionaron sobre esta cuestión y encargaron a un especialista la realización de un estudio con información sobre el impacto en la educación superior de las nuevas formas de tecnología educativa (Atkinson, 1995). Pero rechazamos consignar este tema en nuestro informe, principalmente porque la revolución está en sus estadios iniciales y la naturaleza de su futuro impacto sobre la educación superior todavía es poco clara. No obstante, aunque sean poco claros sus lineamientos, creo que el impacto será muy grande. Creo que hará que el aprendizaje a distancia sea mucho más común, y planteando, para muchas instituciones, la cuestión sobre cómo podrían enseñar mejor diferentes partes de su currículum o reformularlos de acuerdo con los nuevos modelos de instrucción.

Un claro efecto de las nuevas formas de instrucción, que han hecho posible las nuevas tecnologías, es que en algunas materias se reduce la importancia de que profesores y estudiantes tengan que estar en el mismo lugar y a la misma hora, en la medida en que aumenta la enseñanza que se realiza electrónicamente.

Esto podría complicar o facilitar los esfuerzos que las instituciones realizan para supervisar y mantener la calidad de la enseñanza y el aprendizaje, Ciertamente hará más difícil las tareas de acreditación de instituciones que ofrecen instrucción a estudiantes que están a miles de millas de distancia, muchos de ellos interesados en adquirir habilidades y conocimientos más que un grado o credenciales académicas adicionales. La rendición de cuentas en la educación superior supone una institución distinguible con límites reconocibles, que emplea un *staff* académico con cualificaciones identificables para instruir a una definida población de estudiantes matriculados pata obtener algún tipo de credencial. Pero las nuevas tecnologías amenazan muchos de esos presupuestos y comienzan a hacer borrosa la distinción entre "educación superior" y "educación permanente". Esta última, por más que sea bienvenida, será más difícil de evaluar y de acreditar, es decir, rendir cuentas sobre este tipo de actividades a la sociedad.

Hace veinte años publiqué un análisis sobre las transformaciones de los sistemas educativos y sus instituciones en todas las sociedades avanzadas, de los modelos de elites en modelos de masas y señalé una diversidad de tensiones y dificultades que acompañarían esta importante transformación (Trow, 1974). Ese análisis de 1974 también incluía la discusión de un movimiento más amplio, el acceso universal a la educación superior, que creía que seguiría natural e inevitablemente su marcha hacia una educación superior de masas.

Los mejores ejemplos de acceso universal en esa época eran la *Open University* en Gran Bretaña y los *community colleges* norteamericanos, arribos genuinamente colegios e puertas a abiertas que además garantizaban un grado reconocido, como la *Open University*, o daban créditos para obtener un grado a través de la continuación de estudios en una universidad, como en los *community colleges*. Pero, aunque más amplios que todos los de aquella época, ambos modelos tenían un alcance limitado. Pensé también que el movimiento hacia el acceso universal, hacia el acceso de masas, sucedería en Europa más rápido de lo que realmente sucedió. Subestimé cuán difíciles son estas transformaciones, cuán grandes serían las restricciones políticas y sociales sobre un cambio fundamental en esta área clave de la vida social. Y en realidad sólo en los últimos cinco o diez años y aun más recientemente en Gran Bretaña, vemos verdaderas transformaciones en el viejo sistema, más que meramente una expansión y dilución del sistema de elites.

Pero ahora, casi repentinamente, el acceso universal no es secundario ni marginal, ni un fenómeno del futuro, sino que amenaza transformar la relación entre profesores y educandos, entre empleadores y educación, entre trabajo y aprendizaje, entre la educación superior y el resto de la sociedad. La revolución de las comunicaciones ya está encima de nosotros, simbolizada en Internet y la *World Wide Web*. Muchos, en este país y en otros lugares, están aprendiendo a aprovechar las capacidades que esta tecnología nos brinda. Más lentamente, porque es más difícil, es el trabajo de descubrir qué pasa en el mundo de la educación superior como resultado de estos avances. Más energía se pone en la creación de nuevas posibilidades educativas –por ejemplo, clases altamente sofisticadas– que en analizar sus efectos de corto y largo plazo. Creo que estas nuevas formas de enseñar y de aprender tendrán grandes efectos sobre el carácter de nuestros *colleges* y universidades, así como sobre la capacidad de estas instituciones de rendir cuentas a las comunidades que las apoyan sobre lo que están haciendo.

Tengo la impresión de que hay menos discusión sobre estos temas en Europa que en Estados Unidos, aunque muchos de los avances técnicos han sido hechos en las universidades y en las industrias europeas. Esto puede ser en parte porque estos avances amenazan el desarrollo del control gubernamental externo. También puede ser que los científicos sociales europeos se sientan un poco incómodos al tratar con problemas que están tan fuertemente basados en desarrollos tecnológicos. Cualquiera que sea la razón, generalmente los asuntos conflictivos de la educación superior europea y norteamericana son cuestiones de expansión, costos, organización, administración y conducción, calidad, rendición de cuentas externa e interna y la supervivencia o la pérdida de la confianza y todo esto será profundamente afectado en el futuro inmediato por el desarrollo, actualmente en marcha, de comunicaciones interactivas y el aprendizaje a distancia.

BIBLIOGRAFÍA

ATKINSON, P. H., 1995, "Distance education in institution of higher learning in the United States", *Accountability Project*. Columbia University.

BRENNAN, J., 1996, *Authority, legitimacy and change: the rise of quality in higher education*. Quality Support Center. The Open University, p.7.

GOTLER, R., 1995, "Indicators of confidence". *Memorandum prepared for the Accountability Project*, Columbia University.

GRAHAM, P., LYMAN R. & TROW, M., 1995, "Accountability of colleges and universities: an essay". *The Accountability Study*. Columbia University.

HANSARD, 1996, The House of Lords Official Report, 570, Nº 56, 6 March, 310.

THE HARRIS POLL, 1995, Nº 17, 6 March.

HARTZ, L., 1995, *The Liberal Tradition in America*. Harcourt Brace, New York.

HIMMELFARB, O., 1995, *The De-moralizaltion of Society*, pp. 143-169. Vintages Books, New York.

NEAVE, G., 1994, "The politics of quality: developments in higher education in Western Europe 1992-1994". *European Journal of Education 29*, 115-134.

NEAVE, G., 1995, *The core functions of Government: six European perspectives on a shifting, educational landscape*. National Advisory Council. The Nethertands.

NEAVE, G. & VAN VUGHT, F. (eds), 1991, *Prometheus Bound: The Changing Relationship Between Government and Higher Education in Western Europe*. Pergamon Press, Oxford.

TROW, M., 1974, "Problems in the transition from elite to mass higher education". In *Policies for Higher Education, from the General Report on the Conference on Future Structures of Post-Secondary Education*, pp. 55-101. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris.

TROW, M., 1993, "Reflections on higher education reform in the 1990s: the case of Sweden". In *Studies in Higher Education and Research*, ed. T. Nybom, p. 94. The Council for Studies in Higher Education, Stockholm.

TROW, M., 1994, "Managerialism and the academic profession: the case of England". *Higher Education Policy 7*, 11-18.

TROW, M., 1996, "On the accountability of higher education in the United States." Paper prepares for *The Princeton Conference on Higher Education*.

VAN VUGHT, F. & WESTERHEUDEN, D., 1994, "Towards a general model of quality assessment in higher education". *Higher Education 28*, 355-371.