



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador*

Mariana Lima Bandeira (Brasil)**
Nadia M. Rubaii (Estados Unidos)***

Resumen

Una evaluación de política puede enriquecerse de metodologías cualitativas en aras de profundizar el entendimiento del investigador sobre la política, que muchas veces obedece a criterios positivistas y se concentra en mostrar los avances cuantitativos de sus logros. En este sentido, este artículo declara y muestra evidencia del valor del análisis de discurso en el marco de estudios comparativos de política pública, ampliando la capacidad de entender el contexto histórico, cultural, social y simbólico en el cual la política es construida e implementada. Como ilustración, se examinan las reformas en políticas públicas para el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior (IES) y sus programas en Colombia y Ecuador, aplicando el método de análisis de discurso para examinar si la política identifica y explica objetivos, problemas, retos y soluciones de maneras similares o no, ayudando a apreciar cómo las palabras representan valores, a entender mejor a las instituciones, y a evaluar la estabilidad o la falta de ella en las políticas públicas. Los resultados sugieren que el método revela diferencias significativas que los datos y estudios cuantitativos ocultan.

[13]

Palabras clave

Análisis de Discurso; Métodos Cualitativos; Políticas Públicas Comparadas; Educación Superior; Colombia; Ecuador.

Fecha de recepción: marzo de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

Cómo citar este artículo

Lima Bandeira, Mariana y Rubaii, Nadia M. (2016). El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador. *Estudios Políticos*, 49, pp. 13-34. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a01

* Esta investigación se llevó a cabo, en parte, con el apoyo de una beca Fulbright otorgada a la profesora Nadia Rubaii en 2013-2014 para trabajar en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

** Graduada en Ciencias Económicas. Magíster en Administración. Doctora en Administración. Profesora titular de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Correo electrónico: mariana.lima@uasb.edu.ec

*** Politóloga. Magíster en Ciencias Políticas. Doctora en Ciencias Políticas. Profesora asociada del Departamento de Administración Pública del College of Community and Public Affairs, Binghamton University. Correo electrónico: nadia.rubaii@binghamton.edu

The Value of Discourse Analysis in Comparative Public Policy Studies. The Case of Higher Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador

Abstract

Generally, the evaluation of a public policy is often based on positivist criteria, with a focus on showing quantitative evidence of progress and achievement. To convert this information into truly useful feedback, a policy study could be enriched through the use of qualitative methodologies, in order to deepen the understanding of the policy within its unique context. In this sense, this paper makes the case for and provides evidence of the value of discourse analysis in comparative policy studies. As one method of qualitative analysis, discourse analysis provides the researcher with the capacity to consider the historical, cultural, social and symbolic context in which a policy is developed and implemented. This approach adds additional value to the quantitative data and can reveal flaws and strengths that the more superficial quantitative methods do not reveal. As an illustration, we examine reforms in public policies for quality assurance of higher education institutions and programs in Colombia and Ecuador. We apply the method of discourse analysis to examine whether the policies in the two countries define objectives, problems, challenges, and solutions in similar or dissimilar ways. Discourse analysis helps us appreciate the values represented in the words, better understand the institutions, and assess the stability (or lack thereof) in these public policies. Our research demonstrates that the methods of discourse analysis reveals important differences that the quantitative data and studies obscure.

Keywords

Discourse Analysis; Qualitative Methods; Comparative Public Policy Studies; Higher Education; Colombia; Ecuador.

Introducción

En la década de los ochenta hubo un conjunto de estudiosos de la administración pública que fomentaron el uso de metodologías cualitativas para enriquecer el análisis de las políticas públicas, evidenciando que las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales tienen distintas formas de acceso y producción de conocimiento. Aunque los llamados métodos cualitativos no son nuevos, todavía hay muchos temas sobre los cuales la mayoría de estudios publicados son cuantitativos. Esta sobredependencia de los datos cuantitativos refleja, de algún modo, información incompleta y hace perder de vista otras perspectivas esenciales del análisis.

Jay White (2013) llama la atención sobre el peligro de convertir problemas de política en problemas de administración, específicamente cuando se simplifican los problemas complejos y, bajo una lógica instrumental, se construyen reflexiones basadas en situaciones que supuestamente son estables y previsibles. El autor defiende que el razonamiento instrumental es válido en contextos donde medios y fines son conocidos por el tomador de decisiones. En situaciones complejas, en las que coexisten distintas fuerzas, recursos, intereses y tomadores de decisión, el uso exclusivo de métodos cuantitativos no es suficiente para dar respuestas efectivas al entorno. Los fundamentos narrativos asumen vital importancia para entender los entredichos en el análisis de la política pública, a través de los cuales se busca “entender el significado de los artefactos humanos, los sucesos significativos y las acciones intencionales del hombre” (p. 25).

[15]

Adicionalmente, en contraste con el modelo racional de elaboración y análisis de políticas públicas, Deborah Stone (2012) sugiere que las políticas son inherentemente paradójicas debido a la complejidad de los problemas, la diversidad de individuos y grupos involucrados y la naturaleza correspondiente e interdependiente de los intereses. Así, identifica una lista de potenciales narrativos, aunque de ninguna manera en forma exhaustiva están presentes en el discurso de los objetivos de la política, de los problemas y de las soluciones. Los objetivos de la política frecuentemente son articuladores de la equidad, la eficiencia, el bienestar, la libertad y la seguridad; problemas que a menudo se transmiten a través de símbolos, números, causas, intereses o decisiones; y las soluciones se pueden presentar en términos de incentivos, reglas, hechos, derechos o poderes.

Al deconstruir el discurso político, en aras de identificar relatos explícitos e implícitos, permite comprender el significado de las mismas palabras, o similares, cuando se las utiliza en diferentes contextos. En este caso, los contenidos son interpretados con énfasis en el lenguaje (White, 2013, pp. 44-45), y el lenguaje es entendido como reproducción y transformación de las prácticas sociales (Fairclough, 2001), toda vez que la dinámica social “reestructura o desafía el orden del discurso” (Fairclough, 2001, p. 126).

En este mismo marco de discusión, el análisis de políticas públicas debería enfocarse en algo más que el aspecto objetivo del cambio, como por ejemplo los aspectos subjetivos o discursivos (Zittoun, 2009). Al examinar el discurso de políticas públicas, los investigadores pueden desafiar los enfoques tecnocráticos y considerar plenamente la idea de que el cambio social y el cambio de políticas frecuentemente se producen debido al conjunto de significados compartidos de conceptos y constructos (Fischer, 2003). El análisis de discurso puede ayudar a un investigador a evitar los errores de la sobresimplificación y objetivación, teniendo en cuenta la forma en que el problema se constituye y cómo la política se define (Zittoun, 2009). En este sentido, el objetivo del presente trabajo es evidenciar el aporte de las metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas, considerando su compleja constitución.

[16]

Inicialmente, se presenta como eje teórico una descripción de los alcances y limitaciones del análisis de discurso, en la cual se aboga su uso para enriquecer el análisis de políticas públicas. Con propósito ilustrativo, se plantó un ejemplo práctico del uso del análisis de discurso, a través de un estudio comparativo entre las políticas de Educación Superior entre Colombia y Ecuador, a partir del cual se evidenciaron las diferencias que no podrían ser encontradas si hubiese apenas la comparación de datos “duros” entre los dos países.

Las investigaciones existentes sobre la acreditación de la educación superior en Latinoamérica adoptaron lo que Frank Fischer (2003) denominó como “abordaje dominante neopositivista/empiricista” que dió surgimiento a un “fetichismo metodológico” con el análisis cuantitativo que efectivamente deja de considerar “temas de valor básico y significados sociales inherentes al objeto de estudio” (p. vii). El abordaje científico convoca a la habilidad de encontrar la verdad, la realidad y los hechos a través de un proceso neutral que elimina los sesgos de la investigación y los conocimientos avanzados en una progresión lógica.

Cuando los investigadores afirman el valor universal de la educación superior de calidad sin examinar el discurso que rodea este concepto, ignoran el hecho de que “no hay interpretaciones universales que son aplicables sin referenciar el contexto social” (Fischer, 2003, p. 49). Desde la perspectiva regional, se puede observar cambios similares que ocurren en casi todos los países de América Latina. Pese a haber empezado en diferentes épocas, estos países crearon nuevas leyes, nuevas organizaciones y establecieron procesos de acreditación, todo en nombre de la “calidad”. Parecería ser un cambio sustancial hacia una dirección común, pero el cuestionamiento sigue siendo si es esta una descripción exacta de la realidad.

Mientras las generalizaciones y las caracterizaciones regionales continúan siendo comunes en las publicaciones en general, es problemático pensar en definir “una” educación superior en América Latina debido a la diversidad de los sistemas de educación superior de cada país.¹ El aseguramiento de la calidad y acreditación no ocurren en el vacío, son parte de los sistemas de educación superior más amplios que han evolucionado en diferentes contextos: “Cada país de América Latina ha estado trazando su propio curso y explorando qué formas de evaluación y acreditación de instituciones y programas son las más adecuadas a sus necesidades y tradiciones, prácticas jurídicas y académicas. El resultado es que ahora hay una enorme variedad de experiencias nacionales” (CINDA, 2007, p. 296, citado en Lemaitre y Anderson, 2010).

[17]

1. El análisis de discurso y su valor

El lenguaje es entonces una práctica social y mediadora de la construcción de la realidad (Spink, 2000), complementando lo que definen Peter Berger y Thomas Luckmann (1985) como lenguaje, un sistema de “señales vocales” que expresan directa y claramente la subjetividad humana. En este sentido, el lenguaje es un sistema de construcción de símbolos y el intercambio social posibilita la reconstrucción permanente de significados con la participación activa del interlocutor. Michel Foucault (1979) adoptó el término de formación discursiva justamente para hacer hincapié en la permanente construcción de los discursos, definiéndola como “un conjunto de reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en

¹ Los sistemas de educación superior de la region pueden variar de muy pequeños, como en muchos países de America Central, con menos de 150 000 matriculados; hasta mega sistemas como en Brasil, con más de 2 millones de estudiantes matriculados (Lopez Segrera 2010, citado en De Wit et al., 2005).

el espacio” (p. 153). Mary Jane Spink (2000) añade que esta construcción también se refiere a momentos de resignificaciones, rupturas, producción de sentidos, enmarcando el uso del lenguaje en un contexto social. Las prácticas discursivas son entonces consideradas lenguaje en acción.

Norman Fairclough (2001) no limita el análisis de discurso a un simple análisis de unidades gramaticales menores, pues considera que el texto es una dimensión del discurso. Se enfoca en las propiedades organizativas del discurso, que es cuando se observa la dinámica social: “Los signos son socialmente motivados, es decir, hay motivos sociales para combinar significantes particulares a significados particulares” (Fairclough, 2001, p. 103). El autor describe el evento discursivo como tridimensional, compuesto del texto, de la práctica discursiva y de la práctica social. El análisis de discurso en la práctica social debe considerar la articulación del texto con el contexto.

El caso aquí abordado examina muchas de las mismas fuentes primarias y básicas de otros estudios, lo que diferencia a este estudio es el enfoque en el lenguaje utilizado y su significado a la luz de los contextos sociopolíticos e institucionales particulares de cada país. Para lograr el análisis de discurso en leyes y demás marcos normativos, Ruth Wodak (2001) identifica cinco campos de acción: procedimientos políticos legislativos, formación de la opinión pública y autopresentación, declaraciones internas de los partidos, publicidad política, comercialización y propaganda, y acciones administrativas y ejecutivas.²

Taina Saarinen (2005) señala que el análisis de discurso en textos que componen la política pública es adecuado, toda vez que no presentan apenas descripciones sino que construyen también explicaciones, entendimientos y, por ende, significados. La perspectiva política y la estrategia de lo público se observan en las subyacencias del texto escrito. Un ejemplo puede ser visto en la investigación realizada por Sandra Soler-Castillo (2011), que utilizó documentos normativos como fuente de datos para el análisis del discurso en las políticas públicas de educación superior en Colombia.

En el caso de esta investigación, se utilizan: a) las constituciones políticas de Colombia y Ecuador; b) leyes nacionales de cada país concernientes a la

² Como se aplica una gran variedad de análisis de discurso en el análisis de la política pública, en este artículo se emplea un término amplio de análisis de discurso (Fischer, 2003) para referirse al análisis interpretativo de la política (Yanow, 1993; 1996; 2000), análisis crítico del discurso (Fairclough, 1993), análisis del discurso político (Fairclough y Fairclough, 2012), y las sutiles distinciones entre estos términos pueden y fueron debatidas por otros autores (Finlayson, 2013; Hay, 2013).

regulación de la educación superior, enfocado en los artículos que crean o definen las responsabilidades de las agencias de aseguramiento de la calidad para la educación superior y sus respectivas reformas hasta julio de 2015; c) documentos públicos históricos e informes públicos desarrollados por las agencias reguladoras respectivas, que describen los procesos y estándares de calidad con los que se llevan a cabo las evaluaciones; d) datos disponibles de las agencias y organismos reguladores de ambos países, hasta julio de 2015; y e) algunos reportajes relevantes publicados en periódicos de cada país, en el período del levantamiento de información.³

Al utilizar materiales de orígenes variados para el análisis, confundimos intencionadamente las líneas entre las unidades potenciales de análisis. A diferencia de los enfoques pospositivistas que exigen la identificación de una única unidad de análisis, aceptamos que los individuos, grupos, organizaciones, sistemas y otros no son del todo distintas unidades de análisis (Jreisat, 2011); todos están influenciados por los mismos contextos sociales y políticos en los cuales existen y se construyen socialmente. Del mismo modo, a través del análisis del discurso, inevitable e intencionalmente desvanecemos las líneas entre la recolección y análisis de datos, en contraste con otros enfoques (Meyer, 2001).

Examinamos los procesos del aseguramiento externo de la calidad y la acreditación como una forma de discurso sistemático entre la educación superior —instituciones y programas— y su entorno o sus “actores sociales” —estudiantes, sector privado, organismos del gobierno y demás—. Los académicos generalmente priorizan el conocimiento, los empresarios valoran las competencias, los estudiantes están preocupados por la empleabilidad, la sociedad exige ciudadanos competentes y el Estado tiene intereses en el desarrollo social y humano, así como en la eficiencia (Fernández, 2006; Lemaitre y Anderson, 2010). La calidad puede limitarse a medidas de eficiencia, a competencias del mercado laboral y a la inserción laboral, o puede incluir relevancia social y equidad (De la Garza, 2008; Lemaitre y Anderson, 2010). El discurso que rodea la calidad también puede variar en función de la medida en que la transparencia es valorada, cómo y a quién informar sobre los resultados de las acreditaciones, y si hay recompensas o castigos basados en los resultados (Inga y Velásquez, 2005). Se examinamos

[19]

³ Figuran, por ejemplo: Consejo de Educación Superior (CES), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en Ecuador; Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y Departamento Nacional de Planeación, en Colombia; y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en el ámbito internacional.

el discurso para comprender mejor cómo se están definiendo el bien público y la calidad en cada contexto.

También tratamos de comprender la magnitud del cambio o de la estabilidad reflejada en las políticas de aseguramiento de la calidad en ambos países. Giliberto Capano y Michael Howlett (2009) reconocen que el cambio puede tomar muchas formas, incluyendo cíclica, dialéctica, lineal o teleológica, y advierten sobre el peligro de apoyar un modelo en particular, ya que tiene implicaciones para las perspectivas de investigación y sus límites. Por lo tanto, nuestro objetivo no es exactamente rotular el cambio o la estabilidad, más bien consiste en describir e interpretar las distintas iniciativas en el marco de sus contextos, sobre todo porque se necesita tiempo para ver resultados de una política pública y no podemos ser ingenuas en el análisis.

En reconocimiento de que “las reformas del sector público tienen una dimensión temporal”, somos prudentes en las conclusiones, prestando especial atención a las “extrapolaciones infundadas” o a la asignación de “demasiada importancia a las fricciones y los fracasos actuales” (Bejerot y Hasselbladh, 2013, p. 1362). Buscamos desentrañar los discursos subyacentes a las reformas de la educación superior en términos de lo que está cambiando y lo que permanece en el tiempo.

[20]

Ante los argumentos presentados se puede definir esta investigación como intrínsecamente exploratoria, pero fue desarrollada a partir de un conjunto de preguntas-guía:

a) ¿En qué medida y de qué manera —similar o diferente— Colombia y Ecuador definen y discuten —en palabras, imágenes, símbolos y números— el aseguramiento de la calidad en la educación superior?

b) ¿Hasta qué punto y de qué maneras —similar o diferente— las filosofías contrastantes del neoliberalismo y del Buen Vivir se manifiestan en el discurso con respecto al aseguramiento de la calidad y a la acreditación de las instituciones de educación superior (IES) y sus programas en Colombia y Ecuador?

c) ¿En qué medida y de qué manera el discurso de la garantía de calidad y acreditación de las IES y sus programas en Colombia y Ecuador reflejan el cambio o la estabilidad política?

Las unidades de análisis fueron construidas con base en las categorías de Stone (2012) y también en función de las preguntas guía planteadas en

esta investigación. Por este motivo, al examinar e interpretar el discurso, aceptamos su noción de la existencia de paradojas inherentes a la política pública, es decir, aceptamos que podemos encontrar valores, prioridades e ideas aparentemente contradictorias. Usando la noción de “historias” o narrativas de Stone (2012), examinamos el discurso de las políticas de Colombia y Ecuador con respecto a los objetivos de la política, los problemas que pretenden abordar y las soluciones adoptadas, y observamos cómo estos tres elementos están presentes en relación al aseguramiento de la calidad, a la lógica del modelo de desarrollo que cada país adopta y a la perspectiva de estabilidad o cambio que presentan en el análisis de las entrelineas del discurso. En la práctica, nos centramos en los términos empleados en la elaboración de un problema (Jones, 1984) y cómo las palabras e imágenes se unen para crear significado social, desarrollar una historia y transmitir un mensaje (Fairclough, 1992, citado en Fischer, 2003).

2. Estudios sobre las reformas en las políticas públicas de calidad de la educación superior en América Latina

La investigación académica y profesional sobre los sistemas de acreditación de la educación superior en América Latina se ha enfocado en identificar las fuerzas que contribuyen al establecimiento de estos sistemas, documentando las características cuantificables de los mismos y clasificando los sistemas sobre la base de medidas amplias. Como resultado, se tiene la impresión de que todos los países han vivido cambios políticos dramáticos, todos han buscado similares rutas por los mismos motivos, y las diferencias pueden y tienen que ser cuidadosamente capturadas por medidas cuantitativas de características del sistema. Por medio de nuevas leyes sobre el aseguramiento de la calidad y acreditación en la educación superior, países de Latinoamérica crearon nuevas organizaciones y modificaron los poderes de las organizaciones existentes; en la medida en que las organizaciones tienen similares estructuras y poder formal, la mayoría de los estudios los tratan como equivalentes, a pesar del contexto y de la efectividad.

Son insuficientes las investigaciones que aborden los cambios en la política pública de educación superior en América Latina, mostrando su evolución histórica desde los noventa, o que discutan las presiones para el aseguramiento de la calidad, la acreditación, y las respuestas de las políticas de los gobiernos nacionales. Estas investigaciones aparecen bajo la forma de artículos académicos (Fernández, 2006; García, 2003; Leite, Contera y Mollis, 2003; Orozco, 2010; Torres y Schugurensky, 2002; Villavicencio,

2012) e informes de agencias profesionales (Castro y Vázquez, 2006; De la Garza, 2008; De Wit et al., 2005; Fernández, 2006; González, 2005; Inga y Velásquez, 2005; Iesalc, 2006; Lanz, Fergusson y Marcuzzi, 2006; Rama, 2006a; 2006b). En lo que parece ser un campo muy explorado, este artículo contribuye al cuerpo del conocimiento dos aportes clave: en el alcance y en la metodología de investigación.

En principio, el alcance de nuestro estudio desarrolla una comparación entre dos países de la región: Colombia y Ecuador. Los trabajos previos son, predominantemente, desarrollados como estudios de caso de cada país en particular o comparaciones más amplias que se refieren a toda la región. Al enfocarnos en dos países cuidadosamente seleccionados, es posible aprovechar los beneficios de detallar los casos estudiados, además de contribuir al desarrollo teórico a partir de comparaciones sistemáticas. En segundo lugar y más importante, nuestra investigación hace uso de la metodología de análisis de discurso para interpretar y entender las políticas de gobierno y las estructuras e instituciones en estos dos países.

[22] Al limitar el enfoque a una comparación entre dos países se busca descubrir lo que contribuyó a la construcción de nuestra base de conocimientos (Jreisat, 2011). A primera vista, Colombia y Ecuador tienen mucho en común. Como países vecinos de la región andina de América del Sur, comparten características históricas, culturales y geográficas importantes, además de consideraciones contextuales únicas. Tanto Colombia como Ecuador han experimentado un rápido crecimiento en sus sectores de educación superior en términos de oferta y demanda. En Colombia, la matrícula creció diez veces en el periodo 1970-2000 —de 80 000 a 873 000—, y superó los dos millones en 2014 (Revelo y Hernández, 2003; Melo, Ramos y Herández, 2014). En Ecuador, la matrícula aumentó de poco menos de 15 000 en 1968 a más de 186 000 en 1998, y casi medio millón en 2008 (Pacheco, 2011; Ceaces, 2014).

Ambos países han experimentado incrementos en el número y en la diversidad de “proveedores” de educación superior. Desde sus inicios, en que Colombia contaba con tres universidades religiosas establecidas en Bogotá en el siglo xvii, lentamente llegó a tener 25 universidades públicas y privadas en 1960; un crecimiento más rápido se produjo en 1974 con 95 IES, y casi 300 en 2014 (González, 2005; MEN, 2013). El número de programas de estudio ofrecidos —grados y posgrados— también ha aumentado de menos de 850 en 1974 a más de 10 000 en 2014. Las universidades fueron inicialmente los únicos proveedores de educación superior, pero ya en 2014

representaban apenas el 28% de las IES (Revelo y Hernández, 2003; MEN, 2013).⁴ La matrícula se ha expandido en las IES públicas y privadas a punto de no observarse mucha diferencia entre ambas: públicas 52%, privadas 48%.

Del mismo modo, en Ecuador las primeras universidades tenían una fuerte influencia de la religión. En contraste con el patrón de crecimiento unidireccional de Colombia, la historia de la universidad en Ecuador se caracteriza por una gran inestabilidad, que se observa en la forma de creación, supresión, re-creación, re-fundación y re-organización de las universidades, y una dificultad de institucionalización en términos generales (Pacheco, 2011). Sin embargo, después de algún tiempo, el sistema ecuatoriano se estabilizó con 26 universidades. Entre 1990 y 2000 se crearon 47 universidades, siguiendo la tendencia regional. La expansión trajo una diversidad en los tipos de instituciones, incluyendo algunas dedicadas a ciertas profesiones o áreas —gestión, turismo, ingenierías y cursos técnicos— y otras IES dedicadas exclusivamente a estudios de posgrado en el campo de las Ciencias Sociales.⁵ También se dió lugar a una diversidad en los tipos de títulos que se ofrecían, incluyendo titulaciones dobles o triples y doctorados de profesionalización. Tras el cierre de 15 universidades en 2011 como parte del proceso de evaluación de la calidad, Ecuador reconoció a 55 universidades —29 públicas, 18 cofinanciadas⁶ y 8 privadas—. ⁷

[23]

A pesar de ciertos atributos comunes, Colombia y Ecuador también representan distintos modelos de políticas adoptados en respuesta a las presiones de la globalización. Colombia es un país ampliamente reconocido por asumir un modelo neoliberal, mientras que en Ecuador el Plan Nacional de Buen Vivir rechaza explícitamente muchos principios neoliberales (Senplades, 2013). Por lo expuesto, es posible afirmar que los dos países se guían, inexorablemente, por diferentes filosofías de desarrollo económico y social, por perspectivas distintas del papel del Estado y del mercado, y en cuanto a la importancia relativa de los actores nacionales e internacionales. Como tal, se pueden encontrar diferencias en la forma en que se acercan a

⁴ Las universidades son uno de los cuatro tipos de IES reconocidas en Colombia y apenas las universidades son autorizadas a entregar títulos de graduación de un conjunto amplio de carreras y de ofertar cursos de maestría y doctorado.

⁵ Entre las universidades especializadas, en este entonces, se puede señalar la Universidad Amawtay Wasi, la única institución que ofertaba programas de graduación con enfoque intercultural y en el contexto indígena andino. Esta universidad fue cerrada luego de no aprobar la evaluación de la calidad realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces).

⁶ Instituciones con financiación mixta, público-privada.

⁷ Los datos brutos de matrícula no están publicados oficialmente por los organismos de gobierno.

la garantía de calidad y acreditación de la educación superior. El camino del desarrollo y estado actual de los sistemas de aseguramiento de calidad en los dos países estudiados revelan algunos contrastes interesantes.

El sistema formal de aseguramiento de la calidad y acreditación en Colombia se inició antes que en Ecuador. En Colombia es facultativo y ha alcanzado un nivel de legitimidad institucional en el campo. En el contexto ecuatoriano la evaluación y acreditación son obligatorias desde la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2000), pero recién este proceso empieza a lograr algunos resultados tangibles, evidenciando que todavía no se ha llegado a una estabilidad, a pesar de que el fundamento jurídico en el sistema ecuatoriano es sin duda más antiguo.

3. El análisis de discurso aplicado

La información se organizó en forma de estudios de casos separados, sistematizando lo encontrado en el material analizado. Inicialmente, los textos fueron distribuidos de acuerdo con la estructura de análisis de Eva Bejerot y Hans Hasselbladh (2013), que proponen cuatro “instrumentos” de regulación de la política pública: normativas, auditoría e inspección, gestión, y racionalización de prácticas profesionales. Después de organizar el material de trabajo, se procedió a buscar las definiciones de calidad, cómo el modelo de desarrollo de los países estudiados se presenta y la perspectiva de cambio-estabilidad en los textos.

El material analizado referente al marco normativo de Colombia se encuentra institucionalizado, es legitimado por los actores y está consolidado en las prácticas de su sistema de educación superior. En Ecuador se observa un conjunto abundante de normas que regulan el sistema a través de directrices procedimentales, parámetros mínimos de cumplimiento y de sanciones. Se considera que la regulación en ambos países se puede observar en relación con todas las categorías de Bejerot y Hasselbladh (2013).

Transversalmente, las normas parecen buscar garantías de su cumplimiento con sus especificidades y se puede nombrar algunas intertextualidades que, a su vez, pueden ser responsables de producir interdiscursividades entre los actores y, en consecuencia, construir otros escenarios para la institucionalización de las “nuevas” normas. Como se mencionó anteriormente, la institucionalización puede tener el objetivo de mantener situaciones aceptadas por el campo, que ya fueron consolidadas en la historia de conformación de las fuerzas políticas. Por ejemplo, algunos

términos asumen distintos sentidos a lo largo de las normativas, visibilizando la transversalidad de los objetivos y funciones definidas en la Constitución y en las respectivas leyes nacionales.

Finalmente, se organizó la discusión a partir de las siguientes “categorías” diferenciadas: ¿cuál es la historia que se cuenta acerca de la calidad de la educación superior en cada país? ¿Cómo es la historia que se presenta en la narrativa: palabras, números y símbolos? ¿A quién está dirigido el mensaje y con qué propósito aparente? Y, por último, ¿cómo se puede entender e interpretar esta narrativa socialmente construida en su contexto? El resultado es la síntesis expresada en el cuadro 1.

Cuadro 1. Naturaleza del discurso.

Categorías	Colombia	Ecuador
Historia contada	<p>La calidad ha sido largamente discutida y ha estado presente en los procesos, con énfasis en el acceso y en la equidad.</p> <p>Orgullosos por la excelencia académica y de su importancia en el escenario global.</p> <p>El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es visto como un apoyo en la mejora voluntaria.</p>	<p>Rupturas en la dinámica del sistema universitario a partir del Mandato 14 y su consecuente proceso de depuración. Nuevos marcos normativos —LOES, reglamentaciones en la evaluación— y cierre de universidades, de extensiones, en el proceso de aprobación de carreras y de programas de posgrado.</p> <p>La falta de calidad es vista como un problema del Gobierno que rescata su rol “protector”.</p> <p>El énfasis inicial se concentra en la capacidad de gestión de las universidades.</p> <p>El cierre de las universidades de “garaje” es visto como un ritual de purificación.</p>
Palabras, números, símbolos	<p>Resultados positivos publicitados larga y explícitamente.</p> <p>Resultados negativos dirigidos directa y confidencialmente a los involucrados.</p> <p>Transparencia en relación a datos, información, documentos, políticas, gráficos, figuras.</p>	<p>Esquemas distintos de categorización —institucionalización—.</p> <p>Visibilidad de resultados positivos a través de gráficos, figuras, narrativas, pero no hay acceso libre a datos.</p> <p>Ambigüedad transversal en el sistema.</p>

Categorías	Colombia	Ecuador
Audiencia y propósito	Cinco grupos principales: IES, Gobierno nacional, sector privado, IES extranjeras, público en general y agencias acreditadoras. Promoción de confianza, colaboración, inversión.	Público en general para instituir confianza y seguridad en el Gobierno. El Gobierno es regulador.
Historia en su contexto	Positiva historia en contraste con los más de 50 años del conflicto. Entrega, transparencia, estabilidad, enfocado en el modelo neoliberal y de mercado.	SumakKawsay, Buen Vivir, Revolución Ciudadana es el contexto en el que se desarrolla la política, enfatizando el aseguramiento de la calidad en cualquier sentido. Historicamente, se verifican experiencias previas como la clausura de la Universidad Central del Ecuador.

Fuente: elaboración propia, con base en el análisis del material discursivo, 2016.

[26]

Se considera que las personas deciden sobre las estructuras y los signos que utilizan y los significados son heterogéneos. Se verificó lo que estaba dicho y lo oculto en los textos y en la práctica social, articulando con su contexto cultural, social e histórico. Dando continuidad al análisis, procedimos a interpretar y comparar las distintas narrativas.

Para la interpretación de los resultados, consideramos pertinente rescatar el marco teórico sobre las paradojas de la política. Habiendo examinado los discursos que construyen las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación y acreditación en Colombia y Ecuador, analizándolas en sus respectivos contextos sociopolíticos, se preparó la base para realizar comparaciones más sistemáticas y construir reflexiones pertinentes a las distintas trayectorias. Afirmamos que los relatos de ambos países incluyen paradojas e incongruencias, lo que refleja una mezcla de cambio y estabilidad en la política pública.

4. Discutiendo los resultados a la luz de las paradojas de la política pública. ¿Cambio o estabilidad?

Stone (2012) alienta a los analistas de políticas públicas a asumir las paradojas y usarlas constructivamente, en lugar de resistirse a su reconocimiento. En este sentido, reconocemos como paradoja el hecho de que ni Colombia ni Ecuador proporcionan una definición concisa y

convinciente de la calidad en la educación superior. Las demandas múltiples de actores, que tienen diferentes nociones de calidad, conllevaron a que ambos países se basaran en largas listas de valores y prioridades, además de un conjunto de criterios e indicadores legitimados en la región, lo que resultó en un conjunto conceptual de múltiples significados y que cumple múltiples propósitos.

Otra paradoja se evidenció bajo la forma de aspectos opuestos de la misma dimensión, relacionada con el carácter obligatorio o voluntario de la evaluación de la calidad, y el grado de discordancia entre la situación jurídica real o percibida. En Colombia, el discurso sobre la acreditación está diseñado para promover una participación más amplia en el sistema de acreditación voluntaria de alta calidad. Aunque legalmente voluntaria, las presiones institucionales y las “apuestas” en este sistema son altas, y las instituciones y cursos que compiten por los mejores estudiantes y por una legítima reputación internacional se sienten obligados a llevar a cabo estos procesos. En Ecuador, la narrativa es de la obligatoriedad de la acreditación institucional, pero este requisito no es tan definitivo como las políticas sugieren.

Paradojas adicionales pueden ser identificadas naturalmente porque la calidad es un concepto multifacético. En Colombia hay una tensión entre el acceso y la equidad en la educación superior, lo que demanda mantener los costos bajos, al mismo tiempo que quieren estimular la existencia de otros modelos impulsados por el mercado, en los que las IES compiten en el marco de su excelencia conquistada y los estudiantes “tienen por lo que pagan”. Colombia parece haber equilibrado esta tensión, haciendo hincapié en los valores de equidad y acceso en la información que entregan a la ciudadanía sobre el registro calificado, y permitiendo que las fuerzas del mercado sean un poco más dominantes dentro de la acreditación voluntaria. Sin embargo, hay críticas que evidencian que esto permite que los colombianos de los estratos más privilegiados tengan acceso a un “tipo de club de alto rango de universidades públicas y privadas” (Lucio y Serrano, 1993, p. 71). El enfoque del CNA para la acreditación de excelencia fue importante para la creación de una cultura de la evaluación en Colombia (Revelo y Hernández, 2003) —también fue criticado por ser ineficiente y costoso— y para promover la proliferación de cursos de grado y posgrado, por la prioridad que el sistema de acreditación da a programas, más que a instituciones (Gómez y Celis, 2009).

En Ecuador existe una paradoja con respecto a la recopilación generalizada de datos y la disponibilidad muy limitada de estos datos para la información ciudadana, en un sistema que promete priorizar desde otra

lógica la igualdad —equidad— y el acceso. Por un lado, el mensaje es de un sistema completo y detallado para la recopilación de datos, con énfasis en el rigor en el tratamiento de estos datos, lo que sugiere la capacidad instalada en el Gobierno. Al mismo tiempo, el sistema refuerza un tratamiento igual a todas las instituciones en términos de la exigencia de información. Por otro lado, es evidente la escasez de datos disponibles para el público o para las mismas IES, adicionadas a las contradicciones existentes subyacentes en el manejo de información para la rendición de cuentas, lo que representa una debilidad en la transparencia.

Las políticas de ambos países reflejan tanto el cambio de política, a partir de un grado longitudinal de desarrollo, como la estabilidad en la política pública, visible en su consistencia interna. Los cambios en la política a través del tiempo reflejan tres tipos de resultados: los revolucionarios, con la promulgación de nuevas leyes y la creación de nuevos agentes reguladores; los considerados como evolutivos, con revisiones, mejoras y elaboraciones de leyes y procesos vigentes; y el tercer tipo de cambio promueve la producción de sentidos en los actores y las organizaciones del sistema, observándose interpretaciones refinadas y resultados favorables. Como un campo relativamente nuevo de la política, existe intrínsecamente cierto grado de cambio político. La coherencia interna de la política fue discutida anteriormente en términos de cómo las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior reflejan efectivamente las orientaciones políticas centrales y diferenciadas de cada país. Si bien esta no es la definición más comúnmente aceptada de la estabilidad política, la consistencia interna de la política representa una forma de estabilidad política.

Más allá de estas nociones de cambio y estabilidad de Stone (2012), nos encontramos con que el discurso en el contexto colombiano refleja una mayor estabilidad e institucionalización política, mientras que en Ecuador se sitúa todavía a mitad de camino, entre los cambios formales de la política y las responsabilidades institucionales efectivamente asumidas por las IES. En otra situación, se puede inclinar a atribuirle algo de este análisis a los diferentes niveles de madurez en los dos sistemas, dado que el sistema colombiano se inició a principios de 1990 y el sistema ecuatoriano casi dos décadas más tarde. El discurso vigente sugiere que esta interpretación puede no ser exacta. El sistema colombiano se instaló en una narrativa común y de alguna manera consensuada entre los actores, cuya legitimidad se institucionalizó con relativa rapidez después de su creación, y el mensaje ha sido en gran medida hacia esta estabilidad. Las instituciones del sistema de educación superior han delineado claramente la división de responsabilidades; los requisitos

y procesos de acreditación son ampliamente entendidos y aceptados; y el sistema es generalmente respetado y valorado en el ambiente institucional. Los líderes académicos han sido y continuarán siendo valorados en su participación en este sentido y ofrecen muchos insumos que igualmente son incluidos en los procesos. Incluso en la ausencia de una definición precisa de calidad, el concepto ha sido operacionalizado y el sistema lo ha desarrollado en su dinámica.

En Ecuador, la debilidad institucional y las constantes reacciones de los actores influyen incesantemente en la producción de sentido de las decisiones políticas y, haciéndose eco de nuevo a la historia de la educación superior del país, se reproducen ciertas dinámicas de inestabilidad. El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación de Ecuador sigue siendo un misterio para muchos en la comunidad de educación superior, especialmente en relación con los resultados brutos. Algunas “reglas del juego” se están construyendo durante el “juego”, y esta plena institucionalización muestra la contradicción con los resultados presentados en los rituales de rendición de cuentas de los organismos. De hecho, con tantos agentes vinculados al proceso para garantizar la calidad, es muy difícil la integración de un complejo y diferente conjunto de reglamentación, lo que promueve aun más espacios para reforzar las contradicciones del sistema. Al igual que Colombia, Ecuador aún tiene que desarrollar una definición objetiva de la calidad, pero en el caso de Ecuador esto ha generado incertidumbre en las universidades sobre lo que se espera de ellas, frustradas por el tipo de cambio que se está produciendo en el seno de la educación superior. En este sentido, el sistema aún no se ha institucionalizado y, por lo tanto, representa en cierta medida una política cambiante en proceso.

[29]

Conclusiones

Esta investigación refuerza las preocupaciones expresadas por otros autores sobre los peligros de las comparaciones superficiales que usan datos cuantitativos y globales para establecer las similitudes entre países. Algunas de estas conclusiones usan criterios como la aprobación de nuevas leyes, la creación de nuevas agencias, por ejemplo, pero cuyos estudios no examinan más a fondo el lenguaje, el discurso socialmente construido y el contexto institucional en el que se desarrollan e implementan estas políticas. Cuando se examina en el ámbito regional, la adopción de nuevas leyes para la educación superior y la creación de nuevas organizaciones pueden representar explícitamente un cambio de política y puede sugerir cambios muy similares en todos los países. Cuando se examina más de

cerca la realidad, con especial atención al discurso socialmente construido dentro de un contexto específico del país, la imagen se completa y es más difícil de categorizar y etiquetar en uno u otro estereotipo. Sostenemos que hay una necesidad imperiosa de desarrollar más este tipo de investigación, precisamente por razones de rigor.

A partir de las preguntas expresadas en el primer apartado, los resultados indican que el discurso sobre aseguramiento de la calidad para la educación superior —en palabras, imágenes, símbolos y números— muestra que la implantación de las políticas públicas en los dos países es demasiado compleja para permitir una clasificación sencilla en cuanto a comparaciones; es decir, los discursos analizados señalan características comunes en el sistema y, al mismo tiempo, elementos que los distinguen y que pueden estar relacionados con sus filosofías e ideologías nacionales. Otras características pueden ser atribuidas como consecuencias de su desarrollo político, histórico y cultural, respetando las experiencias propias y singularidades de cada país. Asimismo, en ambos países las políticas públicas representan cambios y, al mismo tiempo, reflejan un nivel de estabilidad política a través del tiempo. Estas observaciones respaldarían la sugerencia de nuevas investigaciones que efectivamente consideren las políticas en sus contextos específicos y complejos.

[30]

En el ámbito más práctico, nuestros hallazgos pueden tener implicaciones para los funcionarios colombianos y ecuatorianos que sean designados para componer la Comisión Binacional de Educación Superior, establecido por el acuerdo de diciembre 2014 y firmado por los presidentes Juan Manuel Santos y Rafael Correa, de Colombia y Ecuador respectivamente.

A la luz de las evidentes diferencias en los objetivos, problemas y soluciones en el discurso de aseguramiento de la calidad de la educación superior, podemos anticipar algunas problemáticas potenciales como la posibilidad de los dos países de fomentar discusiones sobre el reconocimiento mutuo de la acreditación en el ámbito de sus sistemas de educación superior. Este podría ser un punto de partida para los responsables de estas negociaciones, a partir de la consciencia del discurso en ambos contextos nacionales.

Referencias bibliográficas

1. Bejerot, Eva y Hasselbladh, Hans. (2013). Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms: Generic Traits in Public Sector Reforms. *Organization Studies*, 34 (9), pp. 1357-1380.
2. Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas. (1985). A construção social da realidade. Petrópolis: Vozes.
3. Capano, Giliberto y Howlett, Michael. (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), pp. 1-5.
4. Castro Ríos, Eduardo y Vázquez Maldonado, Karen. (2006). La legislación de la educación superior en América Latina. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 79-94). Caracas: Unesco.
5. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces). (2014). *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*. Quito: Ceaaces.
6. Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda). (2010). El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación superior en Iberoamérica: Informe 2010. Santiago de Chile: RIL.
7. De la Garza Aguilar, Javier. (2008). Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: Tunnermann Berhneim, Carlos (ed.). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998* (pp. 175-222). Cali: Pontificia Universidad Javeriana, Iesalc/Unesco.
8. De Wit, Hans; Jaramillo, Isabel Cristina; Gacel-Ávila, Jocelyne y Knight, Jane (eds.). (2005). Higher Education in Latin America. The International Dimension. Washington, D. C.: The World Bank.
9. Fairclough, Norman. (1993). Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse & Society*, 4 (2), pp. 133-168. Fairclough, Norman. (2001). Discurso e mudança social. Brasília: UnB.
10. Fairclough, Isabela y Fairclough, Norman. (2012). *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students*. Londres: Routledge.
11. Fernández Lamarra, Norberto. (2006). La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 33-42). Caracas: Unesco.
12. Finlayson, Alan. (2013). Critique and Political Argumentation. *Political Studies Review*, 11, pp. 313-320.
13. Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University.
14. Foucault, Michel. (1979). *Microfísica do poder*. Rio: Graal.

15. García Guadilla, Cármen. (2003). Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En: Mollis, Marcela (comp.). *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financiero* (pp. 17-37). Buenos Aires: CLASCO.

16. Gómez, Víctor y Celis, Jorge. (2009). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 32 (2), pp. 87-110.

17. González, Luis Eduardo. (2005). *El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina*. Iesalc/Unesco.

18. Hay, Colin. (2013). Political Discourse Analysis: The Dangers of Methodological Absolutism. *Political Studies Review*, 11, pp. 321-327.

19. Inga, Martín Guadalupe y Velásquez Silva, David. (2005). *La evaluación y acreditación de la calidad en las nuevas leyes de educación superior de América Latina*. Documento de trabajo. Comisión de Coordinación de Reforma Universitaria, UNMSM.

20. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Unesco.

21. Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey: Brooks/Cole.

22. Jreisat, Jamil. (2011). *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton: CRC.

23. Lanz, Rigoberto; Fergusson, Alex; Marcuzzi, Ariana. (2006). Procesos de reforma de la Educación Superior en América Latina. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 105-111). Caracas: Unesco.

24. Leite, Denise; Contera, Cristina y Mollis, Marcela. (2003). The Changing Worlds of Higher Education Policy: Portugal, Spain and Latin America. Evaluation and Accreditation of Higher Education in Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Uruguay. *Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação Na Universidade Inoval*. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/inov/docs/the-changing-worlds-of-higher-education-policy-portugal-spain-and-latin-america>

25. Lemaitre, María José y Anderson, Mathew. (2010). Quality Assurance in Latin America. *Council on Higher Education Accreditation (CHEA)*. Recuperado de http://www.chea.org/pdf/2010_IS_Quality_Assurance_in_Latin_America_AndersonLemaitre.pdf

26. Lucio, Ricardo y Serrano, Mariana. (1993). The State and Higher Education in Colombia. *Higher Education*, 25, pp. 61-72.

27. Melo, Ligia Alba, Ramos, Jorge Enrique, y Hernández, Pedro Oswaldo. (2014). *La Educación Superior en Colombia: Situación Actual y Análisis de Eficiencia*. Bogotá: Banco de la República.

28. Meyer, Michael. (2001). Between Theory, Method, and Politics: Positioning of the Approaches to CDA. En: Wodak, Ruth y Meyer, Michael (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 14-31). Londres: Sage.

29. Ministerio de Educación Nacional. (MEN). (2013). *Estado del arte del Sistema Nacional de Acreditación e identificación de rutas y tópicos de investigación y profundización para el mejoramiento de las condiciones de calidad*. Bogotá, D. C.: Panamericana.

30. Orozco Silva, Luis Enrique. (2010). Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1 (1), pp. 24-36.

31. Pacheco, Lucas. (2011). Evolución Histórica de la universidad en Ecuador: 1603-2010. *Simposio Permanente sobre la Universidad*, 3, pp. 11-36.

32. Rama, Claudio. (2006a). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 11-18). Caracas: Unesco.

33. Rama, Claudio. (2006b). Los posgrados en América Latina en la sociedad del saber. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 43-55). Caracas: Unesco.

34. Revelo Revelo, José y Hernández, Carlos Augusto. (2003). *The National Accreditation System in Colombia: experiences from the National Council of Accreditation (CNA)*. Working Document. International Institute for Educational Planning. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001310/131066e.pdf>

35. Saarinen, Taina. (2005). "Quality" in the Bologna Process: From "Competitive Edge" to Quality Assurance Techniques. *European Journal of Education*, 40 (2), pp. 189-204.

36. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2013). *National Development Plan/National Plan for Good Living, 2013-2017. Summarized Version*. Quito: Senplades.

37. Soler-Castillo, Sandra. (2011). Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación. *Forma y Función*, 23 (1), pp. 75-105.

38. Spink, Mary Jane (org.). (2000). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez.

39. Stone, Deborah. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

40. Torres, Carlos A. y Schugurensky, Daniel. (2002). The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective. *Higher Education*, 43, pp. 429-455.

41. Villavicencio, Arturo. (2012). *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio. La política pública universitaria en cuestionamiento*. Documento de Trabajo. Instituto de Altos Estudios Nacionales, La Universidad de Posgrado del Estado, Quito, Ecuador.

42. White, Jay D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

43. Wodak, Ruth. (2001). The Discourse-Historical Approach. En: Wodak, Ruth y Meyer, Michael (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 63-94). Londres: Sage.

44. Yanow, Dvora. (1993). The Communication of Policy Meanings: Implementation as Intepretation and Text. *Policy Sciences*, 26, pp. 41-61.

45. Yanow, Dvora. (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, D. C.: Georgetown University.

46. Yanow, Dvora. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

47. Zittoun, Philippe. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), pp. 65-82.