

Legislaciones y Educación Superior en América Latina: una mirada comparada a las instancias de coordinación ¹

Carmen García-Guadilla(*)

Las modificaciones legales en los sistemas de educación superior forman parte de un proceso de cambio que ha venido ocurriendo en la mayoría de los países en los últimos tiempos. Europa occidental fue una de las regiones donde un grupo significativo de países hicieron reformas legislativas durante la década de los ochenta² Estas leyes estuvieron orientadas a responder a las nuevas demandas de modernización del Estado; pero también a dar respuesta a una concepción de comunidad académica que se incorporaba a la ola de integración regional que llegaba desde distintas dimensiones.³

En América Latina las modificaciones legales en la educación superior en muchos casos no han respondido a un proyecto regional ni siquiera a uno nacional, sino más bien a la necesidad de superar la crisis producida por: una diferenciación segmentada de instituciones; falta de información sobre la calidad de las mismas; proliferación de instituciones privadas sin mínimos sistemas de regulación; rigidez curricular y por tanto falta de sintonía con los cambios en la sociedad; burocracia y rigidez organizativa; todo lo anterior en un contexto de crisis de financiamiento.

Las modificaciones legales de la educación superior en América Latina tienen mayor dinamismo en la década de los noventa, como se indica en el Cuadro 1, donde se observa que ocho países de la región cambian sus legisla-

ciones de Educación Superior; mientras que una gran parte de los países restantes tienen proyectos en estudio.⁴

Los cambios fundamentales planteados en las leyes que han sido aprobadas en algunos países de América Latina en la presente década tienen que ver con: énfasis en la evaluación y la acreditación; ampliación de las instancias de coordinación hacia lo privado y hacia lo no-universitario; cambios en el modelo de financiamiento tradicional (incrementalista); y libertad de iniciativa para que las instituciones públicas decidan sobre el ingreso y aranceles a los estudiantes, en los casos que no existían esas prerrogativas.

Estos aspectos, si bien necesarios puesto que están orientados a elevar la calidad y la coherencia de los sistemas de educación superior; sin embargo, no en todos los casos se están haciendo con la necesaria visión prospectiva acerca del momento de transición en que nos encontramos. El paso al S.XXI está rodeado de pocas certezas a diferencia del paso del siglo anterior donde la herencia de verdades construidas con una ciencia omnipotente, y de fe incuestionada en procesos de modernización como modelos de transformación de las sociedades, entrelazaban con la concepción de un progreso continuo cuyo único límite era la ignorancia humana. De ahí la importancia que la educación tuvo en el modelo de desarrollo modernizador que se configura de manera contundente a

(*) Profesora titular del Centro del Desarrollo (CENDES) en la Universidad Central de Venezuela e Consultora del IESALC/UNESCO.

1 Versión revisada a la ponencia publicada con el mismo nombre en: Cadenas, JM et al., *Reflexiones sobre la Educación Superior en América Latina*, Fundayacucho, Caracas, 1999.

2 España en 1983; Francia 1984 y 1989; Italia 1980, 1989 y 1990; Noruega 1987 y 1996; Reino Unido 1988 y 1992; Finlandia 1991; Holanda 1986, Alemania 1998.

3 Algunos de los elementos que tenían en común estos cambios fueron: formación continua (aprendizaje permanente); investigación en C.&T vinculando sus resultados de manera más

estrecha con la sociedad; mayor sensibilidad a las necesidades del empleo de los egresados, considerando mayores niveles de diversificación; prioridad al desarrollo de la cooperación internacional y especialmente de la región europea; mayor atención y difusión de la cultura europea; contribución más notoria al desarrollo económico de los países y de la región europea. (Véase Dubois, 1998).

4 Un análisis general sobre las leyes de educación superior de todos los países de América Latina, fue presentado en el Capítulo de Leyes y Reformas, del cual deriva la información del Cuadro 1. (Véase García Guadilla, 1997)

Cuadro 1
Leyes por las que se rige la educación superior de los países latinoamericanos

| Países | Fecha de aprobación de la Ley Vigente | Nuevas propuestas o modificaciones |
|----------------------|---------------------------------------|------------------------------------|
| Argentina | 1995 | |
| Bolivia | 1994 (a) | 1995 |
| Brasil | 1996 (b) | |
| Colombia | 1992 | |
| Costa Rica | 1957 (c) | |
| | 1977 (c) | 1986 (c) |
| Cuba | 1976 (d) | |
| Chile | (1981) | 1991, 1994 |
| | LOCE 1990 | (no prosperaron) |
| Ecuador | 1982 | Si |
| | | (en estudio) |
| El Salvador | 1995 | |
| Guatemala | 1992 (e) | |
| Honduras | 1989 | |
| México | 1978 | Si |
| | | (en estudio) |
| Nicaragua | 1990 | |
| Panamá | 1995 | |
| Paraguay | 1993 | Si |
| | | (en estudio) |
| Perú | 1983 | SI |
| República Dominicana | 1967 | Si |
| | | (en estudio) |
| Uruguay | 1958 (f) | Si |
| Venezuela | 1958 (g) | Si |
| | | (en Congreso) |

Fuente: García Guadilla, 1997, Cuadro 9.1.

NOTAS:

- a) Se rige por la Ley de Reforma Educativa
- b) Se rige por la Ley de Directrices de la Educación Nacional
- c) En 1977 se aprobó la "Ley del Consejo Nacional de Rectores" que fué reformada en 1986, pero que no es en sí una Ley de Educación Superior, por lo que se rige por la Ley General de Educación de 1957.
- d) Se rige por la Ley de creación del Ministerio de Educación
- e) Disposiciones constitucionales relacionadas con la Universidad de San Carlos
- f) Ley Orgánica de la U. de la República. En 1985 se aprobó la Ley de Emergencia para la Enseñanza.
- g) Ley de Universidades. En 1970 fue modificada.

5 Para un desarrollo más amplio de este punto, véase García Guadilla, 1996

6 Para un desarrollo más amplio de este punto, véase García Guadilla, 1998.

7 Si bien México no ha realizado cambios jurídicos en la educación superior a nivel nacional, sin embargo, algunas universidades, como la de Sonora y Puebla, han cambiado las Leyes internas de las respectivas universidades en 1991, lo que llaman, Nueva Ley Orgánica. Por tanto, la situación de México en este respecto es muy particular y diferente a otros países latinoamericanos.

partir de la segunda mitad del siglo XX, con el alto crecimiento de los sistemas de educación superior en todas partes del mundo.

Lo cierto es que el siglo termina en medio de una gran transición cual es el paso de la sociedad industrial a lo que se está llamando sociedad del conocimiento, sociedad del aprendizaje, queriendo implicar con todas estas acepciones una sociedad con alto valor educativo, y con alto protagonismo de la innovación, la experiencia basada en conocimientos tácitos y, sobre todo, la creatividad de los individuos. Si bien esta transición es crucial para todas las instituciones que conforman la sociedad, lo es más para aquellas cuya materia prima es el conocimiento, como es el caso de las instituciones educativas.⁵

Dentro de una situación de transición hacia un modelo de conocimiento más abierto a la vida, donde el aprendizaje pasa a ser inherente a todas las actividades de la sociedad de manera permanente, las legislaciones deben ser orientadoras, indicativas, y poco reglamentarias; de manera que no impidan la transformación continua que debe prevalecer en instituciones orientadas al aprendizaje permanente, además que ellas mismas deben asumirse como instituciones que aprenden, y por lo tanto con capacidad de cambio constante.⁶

1. Leyes y proyectos de ley en algunos países de América Latina en la década de los noventa.

Si bien han sido nueve los países que en América Latina han estrenado nuevas Leyes de educación superior en la presente década como se observa en el cuadro 1, el análisis de este punto se va a centrar en seis países: Brasil, Argentina, Colombia, Chile, México y Venezuela. Entre estos países, existen algunos -Chile, Colombia, Argentina y Brasil- que aprobaron nuevas leyes a nivel nacional: otros, como México, que si bien no ha tenido nuevos cambios jurídicos de la educación superior a nivel nacional, ha sido uno de los países que desde finales de la década de los ochenta, ha llevado a cabo reformas de tanta o mayor envergadura que países donde debieron crear leyes para realizar los cambios.⁷ Venezuela, por su parte, representa el país que estuvo a punto de aprobar un nuevo proyecto de ley de educación superior en 1998, pero que quedó pendiente por obtener la aprobación del Congreso, en un período preelectoral muy complejo. De este proyecto -que además tuvo muchas versiones- se analizarán muy brevemente los aspectos fundamentales de la última versión.

En cuanto a los países que han aprobado nuevas leyes o adelantado proyectos de ley se observan dos tendencias: aquellos en que los aspectos de educación superior están incluidos dentro de una Ley de Educación

para todo el sistema (Brasil y Chile) y aquellos que tienen una ley especial para este nivel educativo: Colombia, Argentina y Venezuela. El número de artículos en el primer grupo de países es obviamente menor (Brasil 15 artículos; Chile 58 artículos) que el del segundo (Argentina 88, Colombia 144, y Venezuela 247).

Las condiciones sociopolíticas en las cuales surgen estas leyes, ya han sido tratadas por otros autores (Lucio, 1995). Aquí abordaremos algunos de los puntos clave que señalan estas leyes, los cuales como se observara a continuación responden a diferentes criterios aun cuando haya elementos comunes.

Uno de los aspectos fundamentales de la ley de Colombia es su énfasis en la autonomía, que fue uno de los aportes fundamentales de la Constitución de 1991. Otros aspectos que plantea la ley son: creación del Sistema Nacional de Acreditación de carácter voluntario; organización de los diversos tipos de instituciones; mayor rigor de la definición de universidad en relación a las otras instituciones de educación superior; creación de un organismo rector del sistema (Consejo Nacional de Educación Superior). Las limitaciones que señalan algunos autores en relación a la ley, tienen que ver con la falta de viabilidad de algunos de los organismos propuestos, por falta de los recursos financieros.

Los aspectos más importantes introducidos en la Ley de Educación Superior de Argentina son: · reforma del régimen económico de las universidades públicas; · adopción de un marco jurídico común a toda la educación superior (universidades y no universidades); · constitución de sistemas de evaluación y acreditación (las evaluaciones externas periódicas, cada seis años); · libertad de las instituciones públicas para decidir el ingreso y el cobro de aranceles. Entre los elementos que formaron parte de la construcción de la agenda y su instrumentación se han señalado los siguientes: la existencia de una fuerte capacidad de liderazgo en la cúspide ejecutiva de la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU); así como la posibilidad que tuvo este organismo de obtener fondos del Banco Mundial para la aplicación del Programa de Reformas.

En el caso de la Ley de Brasil —la cual se aprueba después de algunos años de haber realizado algunas reformas— el nivel de educación superior es tratado en forma integral con respecto a los otros niveles educativos. Los pocos artículos que contiene el capítulo dedicado a la educación superior trata de: · dictar las condiciones mínimas para que una universidad sea aprobada como tal (1/3 de docentes debe tener maestría o doctorado y 1/3 debe tener dedicación exclusiva); · crear la posibilidad de uni-

Cuadro 2
Legislaciones de Educación Superior en la década de los noventa de cinco países de América Latina

| <i>Países</i> | <i>Fechas de Leyes Vigentes (ó Proyectos)</i> | <i>Identificación de las Leyes ó Proyectos</i> | <i>Nº de artículos</i> |
|------------------|---|---|--|
| Chile | 1990 | Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza (LOCE) | 58 artículos de Educación Superior (87 en total) |
| Colombia | 1992 | Ley 30 Fundamentos de la Educación Superior | 144 artículos |
| Argentina | 1995 | Ley de Educación Superior Nº 24.521 | 88 artículos |
| Brasil | 1996 | Lei Darcy Ribeiro nº 9.394 Directrices y Bases de la Educación Nacional | 15 artículos de Educación Superior (92 en total) |
| Venezuela | Última versión Junio 6, 1998 | Proyecto de Ley de Educación Superior | 247 artículos |

Fuente: Leyes y Proyectos de Leyes de los países considerados.

versidades especializadas que actúen en áreas específicas del saber; · ampliar el concepto de autonomía universitaria, diferenciada de las otras instituciones no-universitarias; · conceptualizar la evaluación y la acreditación concebida de forma periódica: · estipula el año lectivo con 200 días de trabajo académico como mínimo; · obliga a las instituciones oficiales de impartir cursos nocturnos con la misma calidad que los diurnos; · plantea una reglamentación de los diplomas, con miras a facilitar la movilidad académica de los estudiantes tanto dentro del país como en el exterior; obligatoriedad de ofrecer carreras nocturnas –a nivel de licenciatura– en las instituciones públicas (federales) (los estudiantes trabajadores tenían que recurrir a las privadas); ampliación del sistema de ingreso: se permiten otras formas de selección además del Vestibular (ej. Programa de Evaluación Seriada, U. de Brasilia, nivel de rendimiento constante en la educación media); definición de la extensión como una finalidad central de la educación superior entendiéndola como la difusión de las conquistas y beneficios resultantes de la creación cultural e investigación científica y tecnológica generada en las IES, abierta a la participación de la población en general; · dar coherencia a la heterogeneidad entre lo público/privado y entre lo universitario/no-universitario. En cuanto a las IES privadas quedo establecido que sin importar la ciudad en la que funcionen y el tipo de institución de que se trate, la autorización para su funcionamiento, así como de las carreras que ofrezcan será responsabilidad directa del gobierno federal, por lo tanto junto con las IES federales vendrán a ser controladas y evaluadas por organismos centrales, lo que no sucede con las llamadas IES Estadales y municipales, que quedan bajo la responsabilidad de los órganos educativos de cada uno de los estados. (Las estadales, por ejemplo aquellas que dependen del gobierno del estado de San Paulo (USP, UNICAMP, UNESP) son poseedoras de un régimen de autonomía mucho más amplio en términos financieros y organizativos que el que poseen universidades de otros estados y aún que las mismas federales.

⁸ La legislación de 1980 intentaba abordar tres aspectos: · resolver el problema de la presión social por el ingreso a las universidades; · evitar el crecimiento desmesurado de las universidades, dada la presión que existía por ingresar a ellas; · dar a la formación técnica el carácter de “educación superior”. En términos generales esta legislación se ajustaba al proceso de desestatización y desconcentración que caracterizó el proyecto modernizante del gobierno militar. (Gonzales y Peñafiel, 1995)

⁹ Esta Comisión estuvo presidida por José Joaquín Brunner, quien hace entrega del Informe de la Comisión al Presidente de la República, el 28 de marzo de 1991.

¹⁰ Véase Lemaitre, 1998.

¹¹ Véase ANUIES 1998.

En cuanto a **Chile**, en marzo de 1990 –un día antes de finalizar el régimen militar– se dictó la Ley Orgánica Constitucional de la Educación (LOCE), la cual no contiene norma que derogue el Decreto con fuerza de Ley de 1980; sin embargo, hace que la Ley de 1990 prevalezca, sin perjuicio de que subsista la anterior en todo aquello que no se oponga a ésta. Ello hace considerar a algunos autores que “la legislación de 1980, con algunos adjetivos, paso a formar parte de la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE) que en la actualidad regula todo el sistema educativo del país” (González y Peñafiel, 1995).⁸ Entre las medidas que se incorporaron en la reestructuración de la educación superior de la reforma de 1980 en **Chile**, la acreditación de las instituciones privadas formó parte de la legitimación de la evaluación como centro de las políticas. El gobierno democrático la asume, y trata de convertirla en un nuevo estilo de relación entre las instituciones y el Gobierno. Por su parte, el gobierno democrático crea –a solo unos meses de asumir el mando en 1990– la Comisión de Estudio de Educación Superior –con amplia representación de todos los sectores– con el fin de proponer modificaciones legales que sustituirían la ley anterior, establecida bajo el régimen militar.⁹ Sin embargo, el proyecto de ley no logro cristalizarse, debido a no existió el quorum requerido para su aprobación en el Parlamento. En 1994 se preparó otro documento sobre políticas de la educación superior que se centraba en tres aspectos del temario tratado por la Comisión de 1990: financiamiento, mayor autonomía administrativa de las universidades estatales y el mejoramiento del sistema de acreditación incorporando la idea de una acreditación voluntaria para las instituciones tradicionales. Más recientemente existe otro aspecto que se ha añadido a la preocupación del actual gobierno, y es el de la inequidad, pues se ha agudizando de forma inquietante en los últimos años.¹⁰

México, si bien comenzó las reformas en la segunda década de los ochenta, sin embargo, éstas no fueron acompañadas por cambios en el marco jurídico de la vigente Ley de Educación Superior, aun cuando algunos de los agentes institucionales están comenzando a señalar la necesidad de hacerlo.¹¹ A diferencia de los otros países estudiados, México no necesitó cambiar la ley para ser uno de los primeros de la región en establecer políticas de evaluación institucional en la educación superior.¹² Cuando se creo el CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la Educación Superior) en 1990, ya se contaba con una experiencia de autoevaluación en universidades e institutos tecnológicos. Algunos autores consideran que a pesar de todos los altibajos que ha tenido la experiencia de evaluación en México, existe en este momento una cultura de la evaluación en proceso de consolidación. También en 1990 se creó el Fondo de

Modernización de la Educación Superior (FOMES), a través del cual parte del subsidio federal, cerca del 7%, se destina a proyectos dentro de once campos prioritarios del sector de las universidades. Este organismo sirvió de orientación al FOMECA (Fondo de Mejoramiento a la Calidad) de Argentina creado en 1995.

En Venezuela, a diferencia de otros países latinoamericanos, han sido más frecuentes los programas de evaluación individual y voluntaria (incentivos a la excelencia académica) que evaluaciones a instituciones. Entre los programas de incentivos a la excelencia académica se pueden mencionar: a) tres de alcance nacional: el PPI (Programa de Promoción al Investigador) creado en 1989 por el CONICIT, semejante al SPI de México; el CONABA (Programa de Beneficio Académico) creado en 1992 por el Consejo Nacional de Universidades; el CONADES (auspiciado por el Consejo Nacional de Educación Superior), organismo que solo tuvo unos meses de existencia en 1998; b) varios programas desarrollados dentro de algunas instituciones, UCV, ULA, UDO, USB, que con diferentes nombres, todos se orientan a estimular la labor de investigación.¹³

Comisión para el Desarrollo de la Educación Superior (CONADES), se creó con la idea de ser contraparte de un proyecto del BID para la modernización de la educación superior en el país. Los componentes que incluyen este proyecto tienen bastante semejanza con los llevados a cabo por Argentina y México con el apoyo

financiero de organismos internacionales. Sin embargo, el CONADES tuvo problemas de legitimación, y fue derogado en el nuevo de Gobierno a comienzos de 1999.

En forma paralela a estos procesos, el Congreso de la República estuvo llevando adelante durante la segunda mitad de la década de los noventa, un nuevo Proyecto de Ley de Educación Superior (PLES).¹⁴ La primera versión, entregada por la Comisión Bicameral a finales de 1997, contenía 449 artículos.¹⁵ Esta primera versión fue reducida a 247 artículos en la última versión del 6 de Junio de 1998.¹⁶ Con el cambio de gobierno, el PLES quedó en suspenso. Aunque no es fácil predecir lo que sucederá en las nuevas condiciones; sin embargo, es posible entrever un escenario de cambio potenciado por la Constituyente que promueve el nuevo Gobierno, el cual hará de la transformación de la educación superior un objetivo inminente.

2. Espacios de mediación entre la Universidad y el Estado: el papel de las coordinaciones.

Como se ha podido apreciar en lo expuesto anteriormente, uno de los aspectos que tienen en común las nuevas leyes de educación superior, es la presencia de mecanismos de evaluación y/o acreditación orientados a la regulación desde la perspectiva de los resultados.¹⁷ Esta nueva situación altera las relaciones tradicionales de poder entre el gobierno y las instituciones académicas,

12 Algunos autores han adelantado hipótesis del por qué México no ha hecho cambios en su legislación de educación superior. Entre ellas, señalamos las que nos parecen más razonables: "la autonomía que tienen las instituciones en el establecimiento de sus estatutos y gobierno y el poder que detentan los diversos estamentos en las grandes universidades, verían cualquier intento de regulación del sistema como un atentado contra su autonomía y sus intereses gremiales o corporativos" (...); también que "las instituciones oficiales de educación superior (a excepción de las universidades Nacional Autónoma de México y la Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional) se rigen por leyes orgánicas de los estados a los que pertenecen, mientras que su financiamiento proviene del gobierno central. Esto ha llevado a que el Estado, si quiere llevar adelante una política de educación superior, privilegie por regla general otros instrumentos de intervención diferentes al jurídico" (Lucio, 1995:73)

13 Algunos de los incentivos señalados tratan de responder a medidas de heterologación de sueldos que de alguna manera replican políticas que se han dado también en otros países

14 Venezuela tiene una Ley de Universidades que data de 1958, año que marca la apertura del actual modelo democrático; habiendo sido modificada en 1970. En 1981 se designó una comisión para elaborar un anteproyecto, el cual fue entregado en 1983 pero no tuvo mayor trascendencia.

15 Las mayores coincidencias en las críticas que se hicieron a esa primera versión fueron: proyecto muy reglamentista, aumenta la burocracia, reduce la autonomía, bloquea la innovación. Desde la perspectiva de un análisis externo del proyecto, las principales consideraciones fueron que el PLES fue formulado sin una visión prospectiva, esto es, sin tomar en cuenta las implicaciones que tiene para las instituciones educativas, el paso hacia la sociedad del conocimiento.

16 Las instancias más relevantes que incorpora esta última versión del PLES en relación con la Ley de Universidades vigente, son las siguientes: · Consejo Nacional de Educación Superior que sería el organismo responsable de formular, coordinar, integrar, supervisar y evaluar las políticas del Subsistema de Educación Superior; · Consejos Estadales o Regionales de Educación Superior; · Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación e Información; · Fundación Fondo Nacional de Financiamiento para el Desarrollo de la Educación Superior; · Fundaciones de Fondos de Financiamiento en cada una de las IES; · Fondo de Desarrollo Estudiantil en cada una de las IES.

destacándose el papel de órganos intermediarios y de representación colectiva de las instituciones académicas.

Otro aspecto que se observa en las nuevas leyes es una tendencia regional e internacional a otorgar mayor autonomía de gestión a las universidades. Este hecho tiene sentido en un contexto donde se tiende a que estas instituciones asuman más visiblemente su función pública, para lo cual se las incita a mejorar sus sistemas de información y dar a conocer a la sociedad sobre los recursos que obtienen de ella —a través del Estado— en pro de la calidad y pertinencia. Por otro lado, esta mayor autonomía ha ido acompañada de un mayor énfasis en la evaluación de la calidad a través de los resultados; de ahí que los procesos de evaluación y acreditación han pasado a ser fundamentales en contextos de mayor autonomía y descentralización.¹⁸

Tomando en cuenta lo anterior, se hace necesario conocer mejor el proceso de constitución de estas nuevas instancias evaluadoras, pues no es suficiente que ellas se desplacen hacia espacios autónomos, integrados por actores relevantes de diversa procedencia, vinculados a la vida académica; sino que es fundamental redimensionar las coordinaciones, concebidas a manera de redes interactivas, menos formales y burocráticas y más capaces de producir cambios continuos.

La coordinación, en el contexto de la educación superior, se ha entendido como el sistema formal que planifica, asigna recursos y regula las instituciones, encontrándose diferencias importantes en el peso que nacionalmente tiene un determinado tipo de coordinación. Estudios comparados publicados a comienzos de la década de los ochenta mostraron diferencias importantes en cuanto a la relevancia de uno de los tipos de coordinación: la coordinación por el Estado prevalecía en el caso de la entonces URSS; la coordinación del mercado prevalecía —y prevalece— en los Estados Unidos; y en países como Italia, se encontró una mayor inclinación hacia coordinaciones donde prevalecía la influencia de la oligarquía académica.¹⁹

17 El análisis de estos debates muestran, por un lado, *las oportunidades que pueden ofrecer estos procesos para elevar la calidad de las instituciones*. Entre ellas se mencionan: · generan un tipo de relación más productiva de las IES con el Estado; · fortalecimiento de la legitimidad de las instituciones frente a la sociedad y frente a ellas mismas; · instrumento valioso en las nuevas formas de gestión, en la medida que proporciona elementos para la toma de decisiones; · factor estratégico que puede desencadenar procesos de cambios deseables. *En el lado de los riesgos*, generalmente se señala: excesiva burocratización que estos procesos pueden desatar, logrando evaluaciones de resultados que inciden poco en la corrección de las deficiencias identificadas; así como incapacidad de determinar aspectos cruciales de la vida académica que no son visibles a través de indicadores cuantitativos.

Ahora bien, estas coordinaciones están cambiando en la medida que los países con sector público fuerte — caso Europeo y una parte importante de países latinoamericanos— están introduciendo nuevas fórmulas de regulación, donde el énfasis se pone en los resultados y por lo tanto en la evaluación, y menos en la planificación y los insumos. Por otro lado, también está cambiando la importancia del mercado como mecanismo regulador en países donde los sistemas se están abriendo hacia el sector productivo.

Por otro lado, las funciones de coordinación pasan a ser fundamentales también en las necesarias políticas de articulación de distintos tipos de instituciones de educación superior que existen en todos los países de América Latina; tomando en cuenta además que las tendencias se orientan a una diferenciación mayor en los próximos años. En este sentido, una manera de hacer frente a modalidades de intervención del Estado más eficaces, pasa por crear coordinaciones no burocráticas, lo cual exige una reorganización de los esquemas nacionales de coordinación, donde se enfatice la autonomía de gestión de las instituciones, orientada a desarrollar sistemas de autorregulación.²⁰

18 La evaluación a posteriori busca dilucidar hasta qué punto las metas han sido cumplidas, no estableciendo las condiciones previas sino certificando el grado de realización de los objetivos generales a través de la evaluación del producto. (Véase Neave, 1994)

19 Véase el clásico estudio de Clark (1983) sobre esta materia.

20 En América Latina no se puede decir que existe una excesiva intervención del Estado en el caso de la Educación Superior. Como lo señalan algunos autores, estamos “frente a modalidades de intervención que son completamente ineficaces. De hecho, la mayoría de los gobiernos carece de políticas para el sistema, no tienen información suficiente para la elaboración de esas políticas, ni tampoco existen en los respectivos Ministerios capacidad para implementar medidas, monitorear su aplicación y evaluar sus resultados. El instrumento principal con que cuentan los gobiernos para desarrollar sus políticas frente al sistema —consistente en las asignaciones destinadas a las instituciones oficiales— termina siendo inútil, pues el mecanismo empleado para transferirlas a las instituciones lo automatiza y burocratiza, sustrayéndolo en la práctica de las manos de la autoridad pública. En suma, dentro de las condiciones prevalecientes en la región, los sistemas de educación superior tienden a funcionar sin conducción ni orientación, mientras que su *coordinación* se haya entabada por una tupida y rígida malla de componentes políticos, burocráticos y corporativos que, combinados con elementos de un mercado desregulado en el caso del sector privado, producen en conjunto un funcionamiento de calidad altamente heterogénea, con pronunciados niveles de inequidad e ineficiencia, dentro de un contexto global escasamente estimulante para la innovación y la flexibilización de las instituciones” (Kent, 1994:12).

En el caso de nuestra región observamos que en las décadas de los setenta se crearon diferentes instancias intermedias -como los Consejos de Universidades, Consejos de Rectores, así como oficinas técnicas de apoyo a estas coordinaciones- que sustituyeron la tradicional agenda de coordinación, el Ministerio de Educación.²¹ Sin embargo, en la presente década, como se observa en el Cuadro 3, ha sido significativo el incremento de instancias de coordinación orientadas a regular más por los resultados que por los insumos.

Las nuevas coordinaciones nacionales, cuando son eficientes, cumplen un rol de vital importancia en dar coherencia y organización al sistema; sin embargo, poco resuelven en cuanto a desafíos básicos incrustados en la circularidad creciente entre el conocimiento y el entorno,²² y en cuanto a la complejidad del conocimiento, ligada a la expansión de las disciplinas, en un contexto en el cual la diferenciación disciplinaria es muchas veces mayor que la diferenciación institucional.²³

La mayor exigencia de innovación en las instituciones que manejan conocimiento, derivado -entre otras cosas- de la proliferación e hibridación de las disciplinas, así como de la necesaria pertinencia del mismo (circularidad creciente con el entorno tanto en el aprendizaje permanente como en la producción de nuevos conocimientos para responder a las necesidades de todos los sectores de la sociedad) son los desafíos que deben tomar en cuenta estas instituciones en nuevas formas de organización y coordinación, tanto con el sistema como al interior de ellas mismas.

La preocupación aquí planteada es si el tipo de coordinaciones que están proliferando con las nuevas leyes y reformas lograrán dinamizar el cambio sustantivo en la base del sistema. La duda es si esta compleja superestructura de coordinaciones que se está creando, logrará impulsar la innovación y el cambio en los aspectos sustantivos de las instituciones o, por el contrario, se transformará en una traba burocrática. En la opinión de algunos

autores (Krostch, 1997) lo que está ocurriendo en algunos países de América Latina -a diferencia de lo que está sucediendo en el arena internacional- es que de coordinaciones autónomas (como eran los Consejos de Universidades, Consejos de Rectores, etc.) se está pasando a coordinaciones con exigencias tales hacia las instituciones académicas, que muchas veces impiden más que favorecen que éstas dirijan sus esfuerzos hacia los aspectos sustantivos académicos, relacionados con formas más eficientes de organizar y producir conocimientos pertinentes para la sociedad, así como en introducir modelos de aprendizaje más centrados en las necesidades de los estudiantes.

3. La coordinación mediante redes: cómo elevar el protagonismo de la comunidad académica

La diferenciación cada vez más evidente de la sociedad -y en nuestro caso particular de las instituciones académicas- implica considerar que cada vez es más difícil pensar en la existencia de un nivel de decisión único que sea capaz de dominar jerárquicamente los demás, por lo cual las coordinaciones deben ser de diferentes tipos, de manera que puedan responder a la horizontalidad diferenciada que caracteriza las instituciones hipercomplejas como son las universidades.

A diferencia de la coordinación tradicional que se caracteriza por ser: centralizada, jerárquica, pública, deliberada;²⁴ la coordinación por redes implica considerar que la misma debe ser internalizada por cada subsistema, que se coordinan entre sí mediante ajustes internos y que asimilan las señales y las turbulencias externas, con lo cual la coordinación quedaría incorporada a la autorregulación. La coordinación mediante redes ha sido definida como una coordinación horizontal entre diferentes actores interesados en un mismo asunto con el fin de negociar y acordar una solución.²⁵

21 Una lista de estos organismos para los países de América Latina se encuentra en García Guadilla, 1997, Cuadro 11.1.

22 Véase Scott, 1996.

23 Véase Clark, 1996.

24 "A la par con la conformación del Estado ha sido acotada y especificada su función coordinadora. La idea común de coordinación suele aludir a tres dimensiones: a) la regulación, en tanto ordena legalmente las relaciones entre diferentes procesos y actores y resuelve posibles conflictos; b) la representación, en tanto representa las ideas predominantes acerca del orden social, ofreciendo una imagen simbólica de la unidad de la vida social mediante la cual los diferentes actores se sienten pertenecientes a una misma sociedad; c) la conducción, en tanto encauza las diferencias sociales en una perspectiva compartida respecto al futuro." (Lechner, 1997:8)

25 Lechner, apoyándose en el autor alemán Dirk Messner, especifica lo que constituye una red: "i) es una intervención institucional que responde a las peculiaridades de una sociedad policéntrica; ii) combina la comunicación vertical y la horizontal, pero es un tipo específico de coordinación, diferente a las formas de coordinación política o coordinación por el mercado; iii) vincula diferentes organizaciones, estableciendo una interacción entre sus representantes (no se refiere a las relaciones al interior de una sola organización); iv) es política cuando reúne autoridades estatales (que pueden ser diferentes instancias en conflicto entre sí) y /o partidos políticos con actores económicos y sociales; v) las relaciones en ella tienden a ser más informales que formales (no implica la formación de una nueva organización); vi) hay dependencia recíproca entre los participantes en ella (ninguno tiene por sí sólo todos

Las redes interactivas facilitan la articulación de diferentes actores, a veces antagónicos, y sus respectivos recursos estratégicos, lo cual favorece la ejecución de medidas acordadas en condiciones de debilidad de las capacidades estatales de regulación. Para que sea efectiva en cuanto a la regulación, la coordinación por redes necesita ciertas condiciones de posibilidad como, por ejemplo, el apoyo de instancias técnicas que operen a su servicio, mientras la red este activa. Ahora bien, aun cuando las redes pueden ser útiles en cuanto a la regulación, no lo son tanto en cuanto a los otros dos aspectos de la coordinación: la representatividad y la conducción; ello por el débil poder de sanción que tienen las redes para quienes no cumplen los compromisos. Para superar estas limitaciones, la coordinación por redes debe buscar un equilibrio con la coordinación tradicional, especialmente cuando los recursos financieros de las instituciones vienen del Estado, como ocurre en el caso de las instituciones de educación superior publicas.²⁶

El desafío entonces es equilibrar las coordinaciones tradicionales con coordinaciones mediante redes, lo cual exige la presencia de mayores niveles de tolerancia, confianza y responsabilidad entre los actores. Ahora bien, la necesidad de crear coordinaciones mediante redes no se limita a las interacciones con el entorno nacional o

internacional, sino también con el espacio endógeno de las propias instituciones. Esto porque las coordinaciones tradicionales que se crean dentro de ellas, muchas veces tienden a burocratizar y/o politizar los procesos, impidiendo que el liderazgo propiamente académico se interese en participar.

Por su parte, elevar el protagonismo de la comunidad académica implica mayor espacio a la coordinación de profesores e investigadores, a través de redes no burocráticas que sean capaces de hacer relevantes los aspectos vinculados con el conocimiento propiamente dicho, esto es, con la substancia o materia prima que caracteriza a este tipo de instituciones.

Las grandes necesidades que tienen todos los sectores sociales de nuestros países en el momento actual exigen respuestas urgentes, comprometidas y creativas de las instituciones académicas. Construir las condiciones de posibilidad para que la propia comunidad académica asuma el liderazgo para crear instituciones más pertinentes a la sociedad, es uno de los principales desafíos con que estas instituciones deben comenzar el siglo XXI. En este sentido, las nuevas leyes de educación superior deben ser orientadoras e indicativas para facilitar las transformaciones deseables, y en ningún momento deben ser reglamentarias, de manera que no se conviertan en una camisa de fuerza.

los recursos necesarios —información, recursos financieros, implementación legal— para resolver el problema y depende, por tanto, de la cooperación de los demás); vii) su objetivo es el de formular y llevar a cabo decisiones colectivas en torno a determinado tema compartido (es decir, los participantes se hacen cargo de ejecutar debidamente las decisiones tomadas y, por lo tanto, son corresponsables en la solución del problema; en el momento en que esta se logra se disuelve la red en tanto vinculación limitada en el tiempo; viii) su punto de par-

tida es un conflicto o una diversidad de intereses que ella encauza mediante una cooperación competitiva (cara actor defiende sus intereses propios a la vez que colabora en decidir una solución compartida).

26 Aquí no se ha tratado el tema de las coordinaciones entre las instituciones de educación superior y el entorno (el sector productivo y la comunidad en general), pues ameritaría un estudio más abarcante que el que se pretende en este trabajo.

Cuadro 3

Instancias de Coordinación, Consulta y de Apoyo Técnico en seis países de América Latina.

| Países | Anteriores a 1990 | Creadas en la década de los noventa |
|-----------|---|--|
| Colombia | <ul style="list-style-type: none"> • ASCUN (Asociación Nacional de Universidades) (1957) • Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)(1973) | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Educación Superior (CESU) • Consejo Nacional de Acreditación (CRA) • Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) • Comités Regionales de Educación Superior (CRES) • Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FONDESEP) |
| Argentina | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Interuniversitario Nacional (CIU) (1973) • Consejo de Rectores de Universidades Privadas | <ul style="list-style-type: none"> • Secretaria de Políticas Universitarias • Consejo de Universidades • Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria • Consejos Regionales de Planificación de la Educación Superior • Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) • FOMECA (Fondo de Mejoramiento de la Calidad) |
| Brasil | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Federal de Educación (CFE) • <i>Coordinación para el Perfeccionamiento del Personal de educación superior (CAPES) (1976)</i> • Consejo de Rectores de Universidades Brasileñas (CRUB) (1966) • Secretaría de Enseñanza Superior, Ministerio de Educación (SESU) (1976) | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Educación • Secretaria de Política Educacional • Secretaria de Desarrollo, Información y Evaluación Educacional (SEDIAE) |
| Chile | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Rectores (CNR) (1954) • Consejo de Rectores de la Corporación de Universidades Privadas | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Superior de Educación, M.E. • Consejo Nacional del Sistema de Acreditación (CONSESA) |
| Venezuela | <ul style="list-style-type: none"> • Consejo Nacional de Universidades (1970) • OPSU (Oficina de Planificación del Sector Universitario) (1970) • Dirección General Sectorial de Educación Superior, M.E. • FUNDAYACUCHO | <ul style="list-style-type: none"> • Comisión para el Desarrollo de la Educación Superior (CONADES) (Creado en 1998 pero eliminado por el nuevo Gobierno de 1999) |
| México | <ul style="list-style-type: none"> • ANUIES (Asociación Nacional de Universidades e Institutos de ESUp.)(1950) • CONPES (Consejo Nacional para la Planeación de la ESUp.) (1986) • SSES (Subsecretaria de ESUp., M.E.) | <ul style="list-style-type: none"> • CONAEVA (Comisión Nacional para la Evaluación de la ESUp.) • CIBES (Comités Interinstitucionales para la evaluación de la ESUp.) • CNEES (Centro Nacional de Evaluación de la ESUp.) • FOMES (Fondo para la Modernización de la ESUp.) • CENEVAL (Centro Nacional de Evaluación) |

Fuentes: 1) Información anterior a 1990: García Guadilla, 1997; 2) Información después de 1990: para Colombia, Argentina, Brasil, Chile, Venezuela: últimas legislaciones de educación superior; para México: ANUIES, 1997.

Referencias

- Albornoz, Orlando** (1997) "Introducción", en UNESCO/CRESALC, *La educación superior en el Siglo XXI. Visión de América Latina y el Caribe*, Tomo I, Caracas.
- ANUIES** (1997) "Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Media y Superior", Mimeo, Oaxaca, México.
- Barnett, Ronald** (1994) "Power, Enlightenment and Quality Evaluation", *European Journal of Education*, vol. 29, n° 2.
- Clark, Burton** (1996) "Substantive growth and innovative organization: new categories for higher education research", *Higher Education*, 32.
- Clark, Burton** (1983) *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*, University of California Press, Berkeley.
- Comisión de Estudio de la Educación Superior** (1990) *Una política para el desarrollo de la educación superior en la década de los noventa*, Santiago de Chile.
- Cunha, Luis Antonio** (1997) "Nova reforma do ensino superior: a lógica reconstruída", *Cadernos de pesquisa*, Fundação Carlos Chagas, N° 101, Sao Paulo.
- Dubois, Pierre** (1998) EVALUE, Evaluation et Auto-Evaluation des Universités en Europe, Université de Paris X, Francia, Proyecto de la Comunidad Europea, Mimeo.
- Durham, Eunice** (1997) A Política para o ensino superior brasileiro ante o desafio o novo seculo, en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- García Guadilla, Carmen** (1996) *Conocimiento, educación superior y sociedad*, Nueva Sociedad y CENDES, Caracas.
- García Guadilla, Carmen** (1998) Proyecto de Ley de Educación Superior ¿Responde a las exigencias de la sociedad del conocimiento? *Boletín APIU/UCV*, Caracas.
- García Guadilla, Carmen** (1998b) La educación superior en Venezuela: una perspectiva comparada en el contexto de la transición hacia la sociedad del conocimiento, *Revista Cuadernos del CENDES*, n° 37, Caracas.
- García Guadilla, Carmen** (1997) *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*, UNESCO/FUNDAYACUCHO, Caracas. (1ª. edic. 1996)
- González, Luis Eduardo y Antonio Peñafiel** (1995) "Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en Chile", Caso de Chile del Proyecto Cátedra UNESCO, Mimeo, Santiago, Chile.
- Garretón, Manuel Antonio** (1997) Pontos Fortes e Fracos dos novos consensos sobre educação, *Cadernos de Pesquisa*, n° 101. Brasil.
- Jamil Cury** (1997) A Educação Superior na Nova Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional: Um Nova Reforma? en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- Kent, Rollin** (1994) "Puntos para una agenda de políticas de educación superior en América Latina", ponencia presentada en el Seminario UDUAL y Universidad Iberoamericana, *La universidad latinoamericana ante los nuevos escenarios de la región*, México.
- Klein, Lucia y Helena Sampaio** (1994) "Políticas de Ensino Superior na América Latina: una análise comparada". Mimeo, NUPES, Sao Paulo.
- Krotsch, Pedro** (1997) "Gobierno y educación superior en la Argentina: la política en la coyuntura", en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- La Universidad Ahora** (1995) (diversos autores y ensayos). Número especial dedicado a la Ley de educación superior en Argentina, N° 7-8, PESUN, Programa de Estudios sobre la Universidad, Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Lapolla, Antonio Francisco** (1998) "Los cambios recientes en la educación superior Argentina", ponencia presentada en el Seminario de Rectores *Bases Políticas y Legales de la Reforma Universitaria: experiencias compartidas*, Centro de Convenciones IDEA, USB, Abril, Caracas.
- Lechner, Norbert** (1997) "Tres formas de coordinación social", *Revista de la CEPAL*, N° 61, Santiago de Chile.
- Lemaitre, María José** (1998) "Algunas precisiones sobre el concepto de equidad y su abordaje", Mimeo, Consejo Superior de Educación, Santiago de Chile.
- Ley Darcy Ribeiro** (1996) "Ley de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, n° 9.394", Centro Grafico do Senado Federal, Brasília.
- Ley 30. Fundamentos de la educación superior** (1992) Congreso de la República de Colombia, Bogotá.
- Ley de Educación Superior N° 24.521** (1995) Ministerio de Cultura y Educación, Secretaria de Políticas Públicas, Buenos Aires.
- Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza** (1990) Ministerio de Educación Pública, Santiago de Chile.
- López, Jesús** (1996) "El papel de las redes en la Planificación Estrategia", *Coloquio conmemorativo del 35° aniversario del CENDES*, Octubre, Caracas.
- Lucio, Ricardo** (1995) "La legislación sobre educación superior en América Latina: tendencias recientes de reforma", *Universidad Futura*, Vol. 6, n° 18, México.
- Martin, M. y R. Talpaer** (1992) "Coordination: Continental Europe", *The Encyclopedia of Higher Education*, Pergamon Press, London.
- Ministerio de Educación Pública**, "Decreto con fuerza de Ley N° 1", de 30 de diciembre de 1980 fija normas sobre Universidades (1981) Ministerio de Educación Pública, Santiago de Chile.
- Neave, Guy** (1994) "The Politics of Quality: developments in Higher Education in Western Europe 1992-1994", *European Journal of Education*, vol. 29, n° 2.
- OCDE** (1996) "Reseña de las políticas de educación superior en México. Reporte de los examinadores externos", Mimeo, México.
- Orozco, Luis Enrique** (1997) "La reforma de la educación superior en Colombia - Balance Crítico", en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- Proyecto de Ley de Educación Superior** (Versión 6 de Junio de 1998) Cámara de Diputados. Comisión Permanente de Educación, Caracas.
- Rojas Marin, Alvaro** (1998) "Bases políticas y legales de la reforma universitaria: el caso chileno", ponencia presentada en el Seminario de Rectores *Bases Políticas y Legales de la Reforma Universitaria: experiencias compartidas*, Centro de Convenciones IDEA, USB, Abril, Caracas.
- Salah Huerta, Guillermo** (1998) "Bases políticas y legales de la reforma universitaria en Colombia", ponencia presentada en el Seminario de Rectores *Bases Políticas y Legales de la Reforma Universitaria: experiencias compartidas*, Centro de Convenciones IDEA, USB, Abril, Caracas.
- Scott, Peter** (1996) "The changing Role of the University in the Production of New Knowledge", ponencia presentada al 18th Annual European Association for Institutional Research), Budapest.
- Silva Júnio, Joao dos Reis** (1997) "Reformas do estado e da educação superior no Brasil, as ações dos atores em cena e o processo de privatização", en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- Sobrinho, José Días** (1997) "Programa de avaliação institucional das universidades brasileiras: construção do modelo e implicações", en Mendes Catani (Org.) *Políticas de Educação Superior na América Latina no Limiar do Seculo XXI*, Recife, Brasil.
- Veld, Roeland** (1997) "Amenazas y oportunidades en la evaluación de la educación superior", en Eduardo Martínez y Mario Letelier (Edits.) *Evaluación y Acreditación Universitaria. Metodología y experiencias*, Nueva Sociedad, Caracas.