

9. LEYES Y REFORMAS

En el presente capítulo se abordan los temas relacionados con leyes y reformas. En la primera parte se señalan las leyes que en estos momentos están en curso en los países de la región, así como los principales cambios planteados por estas leyes y por los proyectos de leyes que están en estudio. En la segunda parte, se presentan las reformas -tanto las que están en curso, como las que están en estudio- considerando fundamentalmente tres áreas: financiamiento, organización y sector académico.

LEYES

Las reformas sobre educación superior en América Latina están en pleno proceso de desarrollo, existiendo algunos países que han concretado un cierre jurídico a las mismas, con la aprobación de nuevas leyes de educación superior. En la década de los ochenta se aprobaron leyes de educación en Chile, Ecuador, Perú y Honduras. De estos países, Chile representa un caso particular, pues si bien su ley fué aprobada en 1981 ella contenía ya los elementos del modelo de transformación que más tarde se constituyeron como discurso modernizador -especialmente por parte de agencias financieras internacionales- para los países de la región.

Los principales objetivos de esta reforma fueron:

- . Incrementar el acceso a la educación a través de la expansión de la educación privada, para lo cual se establecieron requisitos mínimos en el establecimiento de estas instituciones.
- . Diversificación de las instituciones en: universidades, institutos profesionales (cuatro años pero sin licenciatura); y centros de entrenamiento (dos años de duración, con certificado técnico).
- . Reducción del poder institucional de las dos universidades nacionales tradicionales, a través de la constitución de centros regionales, con el fin de hacerlas más manejables dentro del contexto de la diversificación.
- . Transferir parcialmente el costo de las instituciones financiadas por el estado a los estudiantes y sus familias y forzar a estas instituciones a diversificar sus fuentes de financiamiento. Se introdujeron los aranceles en todas las instituciones públicas; y se estableció un esquema de becas para estudiantes necesitados.
- . Se incrementó la competencia entre las instituciones, con el objetivo de aumentar la eficiencia y la calidad. Una pequeña cantidad de financiamiento público se vinculó a la "fórmula de mejores estudiantes", basado en los índices de los mejores 20.000 estudiantes que las instituciones lograban captar. Se dio libertad a las instituciones a pagar salarios diferenciados a los profesores.

Entre los aspectos positivos que se señalan, uno de los más importantes es que el porcentaje del presupuesto de educación superior en relación al educacional nacional, bajó de 38% en 1980 a 19.1%, en 1995. Esta ley siguió vigente con el nuevo gobierno civil, quien hereda la reforma. Entre los principales problemas que se observan en la legislación de 1981, han sido señalados los siguientes:

- Problemas referidos a la estructura y funcionamiento del sistema: a) se ha ido desfigurando el perfil y el ámbito específico de cada nivel y tipo de institución; b) se han ido produciendo estancos competitivos entre los diferentes niveles, lo que no ha contribuido a una buena articulación del sistema, dificultando la continuidad de los estudios y la educación permanente; c) no se ha formulado aún una política global y coherente del Estado respecto a sus IES.
- Problemas referidos al financiamiento y la distribución de los fondos: a) como resultado de las políticas de autofinanciamiento, las instituciones tradicionales se enfrentan a una estrechez financiera que les resulta difícil de solventar por los costos de la planilla de remuneraciones. Por su parte, las nuevas instituciones privadas compiten evitando la contratación de jornadas completas y contratando por horas a los docentes de las universidades tradicionales; b) una alta proporción de los fondos se entregan sin considerar condiciones de rendimiento, eficiencia y competitividad; c) en cuanto al acceso a los fondos y a los destinatarios que los reciben, se vulnera uno de los principios fundamentales en torno al rol de Estado cual es el de promover la equidad social.
- Problemas referidos a la regulación del sistema: a) existe ambigüedad en la terminología lo que ha provocado confusiones, interpretaciones erróneas y desconfianza entre los usuarios; b) diversidad en los procedimientos de regulación para las nuevas instituciones; c) carencia de procedimientos formales de evaluación para las instituciones con plena autonomía; d) deficiencias en los actuales mecanismos de superintendencia; e) inexistencia de un sistema de información que sirva como instrumento básico para garantizar la plena transparencia en un sistema que en la práctica se ha planteado con una lógica de regulación de mercado y con una competitividad libre de las instituciones.²

¹ Extraído de Wolff & Albrecht, 1992.

² Este punto ha sido extraído casi textualmente del Informe Nacional de Chile, 1995.

En 1990, el gobierno crea por decreto la Comisión de Estudio de la Educación Superior con el fin de estudiar las modificaciones que fueran necesarias, sobre todo aquellas dirigidas a: consolidar la base institucional; otorgar mayor atención a las cuestiones de calidad y equidad; mayor desarrollo de la cultura científico-tecnológica; mayor énfasis en la diversificación de las fuentes de financiamiento; y perfeccionamiento del marco legislativo.

En la presente década, siete países han aprobado nuevas leyes: Argentina (1995), Colombia (1992), El Salvador (1995), Nicaragua (1990), Panamá (1995) y Paraguay (1993). Gran parte del resto de los países tienen anteproyectos de ley, algunos de ellos bastante adelantados y otros, todavía sin haberse discutido debidamente.

Los cambios fundamentales planteados tanto en las leyes que ya han sido aprobadas como en las nuevas propuestas están orientados a aspectos como: énfasis en la evaluación y acreditación, ampliación de las instancias de coordinación hacia lo privado y no-universitario; y libertad a las instituciones públicas para decidir sobre el ingreso y aranceles para los estudiantes, en los casos que no existían estas prerrogativas.

Entre los países en los cuales ha transcurrido poco tiempo de haberse aprobado una nueva la ley de educación superior, se encuentra Argentina. Los aspectos más importantes introducidos en esta nueva ley son: reforma al régimen económico de las universidades públicas, adopción de un marco jurídico común a toda la educación superior, libertad de las instituciones públicas para decidir el ingreso y el cobro de aranceles; y constitución de sistemas de evaluación y acreditación.³

Entre los países que han avanzado en la discusión de una nueva ley se encuentra Brasil. El proyecto Ley de Directrices fue aprobado en la Cámara Nacional en 1993, aunque todavía -a mediados de 1996- no ha sido aprobado por el Senado. La versión actual del proyecto tiene un capítulo especial dedicado a la educación superior. Algunos de los aspectos contemplados son: nuevos mecanismos de acreditación y evaluación periódica de las instituciones, y regulación de las instituciones privadas y no universitarias.

Y, por último, México que podría representar al grupo de países que todavía no ha llegado a un consenso en relación a la necesidad de plantear un nuevo marco jurídico para la educación superior. Sin embargo, este país,

³ Una discusión muy rica y amplia que representa las diversas posiciones del espectro político y académico de Argentina sobre la ley de educación aprobada en 1995, apareció en Revista Universidad Ahora, mayo-noviembre, N° 98, PESUM, Buenos Aires, 1995.

independientemente de una nueva ley, fue uno de los primeros de la región en establecer políticas de evaluación institucional en la educación superior.⁴

En general todos los actores académicos están conscientes de la necesidad de hacer reformas, pero mientras para algunos es conveniente contar con una dimensión jurídica de las reformas educativas debidamente formalizada, para dar seguimiento a los procesos en marcha; para otros, es preferible desarrollar primero la dimensión de las reformas, con el fin de tener mayor seguridad sobre la formas jurídicas que deberán darse a los procesos de cambio, los cuales a veces se están haciendo de manera demasiado apresurada.

Conviene preguntarse, pues, si para algunos países no será más pertinente terminar con leyes las transformaciones que se están haciendo, en vez de comenzar con ellas. Esto es, si no será mejor hacer de la Ley un punto de llegada -que sintetice un proceso donde se hayan madurado los factores y condiciones que hacen viables y pertinentes los cambios; en vez de un punto de partida -que puede tener efectos no deseables difíciles de modificar, luego de aprobadas las leyes. Cada una de las posiciones tiene sus ventajas y sus desventajas. Por un lado, una gran parte de IES de la región, está viviendo situaciones en que todavía se están definiendo las grandes transformaciones y, por lo tanto, se están evaluando las mejores formas de equilibrar las necesidades de corto plazo sin olvidar las de mediano y largo plazo, fundamental en la prospectiva de instituciones educativas. En este caso, otorgar mayor tiempo a las reformas, para después coronarlas con la ley, sería lo más aconsejable. Sin embargo, las posiciones que plantean la necesidad de hacer primero los cambios en las leyes, se basan en que en algunos países existen trabas legales que impiden hacer algunas de las reformas, entre ellas, por ejemplo, la prohibición en algunos países de cobrar matrícula en las instituciones públicas de excelencia, aun cuando se tenga la certeza que quienes se están beneficiando de esa gratuidad no son precisamente los grupos sociales de bajos recursos.

De todas formas, cabría preguntarse la pertinencia de **crear marcos regulatorios mínimos dentro del nuevo contrato social que las instituciones deben establecer con el Estado**. Quizás sería más conveniente experimentar los cambios y que estos sirvan como eje de experiencias para transformaciones más integradas. La reglamentación puede producir camisas de fuerza en un momento en el cual lo que se requiere es flexibilidad para la innovación orientadora. Es dentro de esta posición, desde donde también se plantea la necesidad de regular a las instituciones privadas, cuya proliferación sin la debida calidad, es culpa -

⁴ Para un análisis comparado de la legislación sobre educación superior en Colombia, Argentina, Brasil, Chile y México, véase Lucio (1995)

dicen algunos- del propio Estado, al aprobar instituciones de enseñanza superior que no tienen las mínimas condiciones

En algunos países, las leyes aprobadas en la presente década han tenido una fuerte resistencia -este ha sido el caso de Argentina y El Salvador- debido a que se consideran las propuestas como impuestas por agencias externas a la propia comunidad. Aunque puede ser cierto en muchos casos; sin embargo, por otro lado, ha habido un vacío por parte de la propia comunidad académica en cuanto a generar propuestas de políticas y proyectos nacionales que lleven a la palestra pública opciones diferentes orientadas hacia el mejoramiento del sistema. Lo que se observa por parte de las comunidades educativas son esfuerzos orientados a cambiar aspectos académicos de las propias instituciones, como se tendrá la oportunidad de observar en el apartado siguiente acerca de las reformas.

Cuadro 9.1

Leyes por las que se rige la educación superior y principales cambios de las nuevas propuestas. en estudio. 1995

Países	Fecha de aprobación de la Ley Vigente	Nuevas propuestas	Principales cambios que se plantean en las nuevas Leyes o en las nuevas Propuestas de Leyes
Argentina	1995		-Reforma al régimen económico de las universidades nacionales -Adopción de un marco jurídico común a toda la E. Superior -Evaluación y acreditación institucional -Libertad de las instituciones públicas para el ingreso y el cobro de aranceles
Bolivia	1994 (a)	SI	Modificaciones en 1995: Creación de cinco superintendencias que se harán cargo de la Acreditación institucional
Brasil	1996 (b)		-Posibilidad de universidades especializadas, o sea, que actúen en áreas específicas del saber -Delimitación del concepto de autonomía universitaria -Énfasis en la evaluación y en la reacreditación periódica de las instituciones (fin de licencia permanente)
Colombia	1992		-Reforma administrativa del Sistema Educativo Nacional -Creación Sistema Nacional de Acreditación
Costa Rica	1957 (c) 1977 (c)	1986 (c)	
Cuba	1976 (d)		
Chile	1981	SI (en estudio)	LOCE (1990): -Consolidación base institucional -Énfasis en la calidad y equidad -Mayor desarrollo cultura científico-tecnológica -Diversificación fuentes de financiamiento -Perfeccionamiento del marco legislativo
Ecuador	1982	SI (en estudio)	Estimular la Diferenciación y articular sus diferentes instancias -Fortalecer el CNU y Esc. Politécnicas -Establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación
El Salvador	1995		-Mejorar la regulación de instituciones privadas y el funcionamiento de institutos tecnológicos oficiales y privados
Guatemala	1992 (e)		
Honduras	1989		
México	1978	SI (en estudio)	-Precisar funciones para las diferentes IES
Nicaragua	1990		-Institucionalización del CNU -Adscripción al SES de instituciones y centros de investigación
Panamá	1995		-Creación del Consejo de Rectores de las universidades públicas y privadas
Paraguay	1993	SI (en estudio)	-Crear Instancias y mecanismos de aprobación de nuevas universidades
Perú	1983	SI	
R.Dominicana	1967	SI (en estudio)	-Regular la aprobación de las universidades privadas
Uruguay	1958 (f) (1995)		-En 1995 se aprobó el Decreto de Ordenamiento del Sistema de Enseñanza Terciaria Privada
Venezuela	1958 (g)	SI (en estudio)	-Cambio del CNU por el consejo Nacional de Educación Superior -Creación de Consejos Regionales de ES -Introduce la evaluación institucional como obligatoria. -Libertad a las instituciones para cobro de aranceles

Fuente: Informes Nacionales

a Se rige por la Ley de Reforma Educativa

b Se rige por la Ley de Directrices de la Educación Nacional

c No hay una Ley específica sobre Educación Superior, sino que éste nivel se rige por la Ley General de Educación que data de 1957. 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.

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 e Emergencia para la Enseñanza.

g Ley de Universidades. En 1970 fue modificada.

REFORMAS

A continuación se presentan las reformas que están en curso o en estudio en la región. Las áreas escogidas para analizar las reformas han sido: financiamiento, organización, y sector académico. Estas tres áreas están fuertemente relacionadas, pues un mayor énfasis en la evaluación y la acreditación- y sobre todo la elevación de la calidad académica, no pueden pensarse fuera del contexto del financiamiento. Existen otras dimensiones de suma relevancia para el proceso de reformas, especialmente la relacionada con el área de enseñanza-aprendizaje. Algunos de los aspectos más relevantes de esta área son: innovaciones en la organización y contenido de los programas académicos, elevación del rendimiento académico de los estudiantes, captación democrática de talentos, entre otros.⁵

El área organizativa es la que mayor presencia tiene en relación a las otras áreas, y una dinámica de reformas parciales que prevalece sobre las globales. Al contrario sucede en el área del financiamiento donde se observa mayor dinamismo a nivel global que parcial, lo cual indica que las propuestas de cambio en relación al financiamiento tienden a ser planteadas por instancias que están por encima de las propias instituciones. Curiosamente lo mismo sucede para el caso de las reformas del sector académico, teniendo esta área menos presencia que las anteriores.

Cuadro 9-2
Reformas por áreas. Cuadro resumen. 1995

Áreas	Globales		Parciales		Total	
	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio
Financiamiento	10	10	3	6	13	16
Organización	15	16	26	10	41	26
Sector académico	13	1	4	2	17	3

Fuente: Síntesis de los Cuadros 9.3, 9.10 y 9.13 del presente capítulo.

⁵ Esta área no ha sido abordada en el presente estudio por considerar que amerita un enfoque de investigación de dimensiones más cualitativas.

Reformas en el financiamiento

Estado actual de las reformas

En cuanto al financiamiento se observa un énfasis parejo entre las asignaciones diferenciadas por evaluación de resultados y pago de aranceles. Sin embargo, existe una menor frecuencia de las asignaciones tipo fórmula. Los países que están llevando a cabo asignación diferenciada por evaluación son Brasil, Cuba, Chile y México; y los otros cuatro países que tienen asignación diferenciada por resultados son: Chile, Bolivia, Cuba, y México. Chile -como se verá en el apartado siguiente- es el país que más adelante ha llevado los procesos de diversificación en cuanto a opciones de financiamiento, a través de una reforma que representa una combinación de elementos, donde se incluye la asignación indirecta a través de los estudiantes. Este modelo está en estudio en Colombia y en Ecuador.

Cuadro 9.3
Reformas en el financiamiento. Total región. 1995

Asignaciones diferenciadas por	Globales		Parciales		TOTAL	
	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio
Evaluación	4	3		1	4	4
Resultados	4	2		1	4	3
Fórmula	1	2		0	1	2
Pago aranceles	1	2	1	3	2	5
Otros		1 ^a	2 ^{a b}	1	2	2

Fuente: Cuadro 9.6 del presente capítulo

(a) Situación económica del estudiante

(b) Diversos esfuerzos por diversificar fuentes de financiamiento, pero no se especifica cuales.

Modelos de financiamiento

En el caso de las instituciones públicas el modelo predominante de asignación de recursos en la región es el *negociado*, esto es, el incremento anual basado en presupuestos anteriores. Pocos países toman en cuenta otros modelos de asignación con base a criterios más sofisticados como los inputs, los de resultados o los de calidad. Chile es el país que más ha diversificado las opciones de financiamiento, en un esfuerzo por equilibrar la presencia de varios modelos: negociado, "inputs", resultados, y calidad. Cuba, por su parte, incorpora los criterios de "inputs" y resultados; mientras que México incorpora a la asignación directa de recursos, los modelos de resultado y eficiencia. Son varios los países, entre ellos Brasil, Colombia y Venezuela, en donde se están considerando opciones alternativas al modelo vigente.

Las opciones diversificadas del modelo chileno están integradas por varios ítems: a) el ítem correspondiente a lo negociado, se refiere a los convenios entre el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile por proyectos de interés nacional (3.4%); b) el ítem correspondiente a la parte basada en "input", se refiere al 11.5% del ingreso de mejores alumnos, y 17% de asignación para créditos y becas por status socio-económico del alumno; c) el ítem correspondiente a asignación por resultados corresponde a un 6.4% de fondos concursables de proyectos de inversión institucionales, y un 12% a fondos concursables por proyectos de C&T; d) el ítem correspondiente a eficiencia se distribuye en un 48.9%, considerando un 95% de la participación de cada universidad pública en el año anterior y el 5% restante por variables de eficiencia, cuyo efecto es acumulativo en el porcentaje histórico.

Cuadro 9-4
Modelos de asignación de recursos. Total región. 1995

Negociado	Basado en insumos	Basado en resultados	Basado en eficiencia
Todos los países de la región	Cuba Chile	Cuba Chile México	Chile

Fuente: 9.7 del presente capítulo.

En el modelo negociado -actualmente vigente en la mayoría de los países de la región- además de las transferencias presupuestarias automáticas, se utilizan también algunos mecanismos suplementarios como los siguientes: a) recursos públicos adicionales; b) recursos de origen privado, siendo los más frecuentes, los aranceles de matrícula, las donaciones, o los contratos de venta de servicios; y c) obtención de recursos públicos o privados vía la cooperación internacional; entre otros. Se observa para el caso de la región, que el modelo prevaleciente es el de las asignaciones por partidas específicas. Los países que utilizan más de dos fórmulas son: Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Ecuador, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela. Sin embargo, en la mayoría de los casos el peso de los modelos venta de servicios, colegiaturas e ingresos sobre patrimonio son poco significativos en la estructura de los gastos.

Cuadro 9.5
Modelos prevalecientes de financiamiento. Sector público. Total región. 1995

Asignaciones por partidas específicas	Asignación en bloque	Fórmulas basadas en N° de estudiantes	Venta de servicios	Colegiaturas	Ingresos sobre el patrimonio
Argentina	Argentina	Brasil	Colombia	Colombia	Costa Rica
Colombia	Bolivia	Cuba	Costa Rica	Chile	Chile
Costa Rica	Brasil	Ecuador	Cuba	Ecuador	Ecuador
Cuba	Costa Rica	México	Chile	El Salvador	México
Chile	Ecuador		Ecuador	Guatemala	Panamá
Ecuador	México		México	Panamá	Perú
El Salvador	Panamá		Nicaragua		Uruguay
Guatemala	Uruguay		Panamá		Venezuela
México			Perú		
Nicaragua			Uruguay		
Panamá			Venezuela		
Perú					
R.Dominicana					
Uruguay					
Venezuela					

Fuente: Cuadro 9.8 del presente capítulo.

El modelo negociado está siendo fuertemente criticado porque no tiene capacidad de incorporar incentivos dirigidos a mejorar eficiencia interna ni calidad a sus actividades. Se considera que *“la negociación por vía del proceso político, tiende a imprimir a la relación entre el Estado y las instituciones un carácter de relación de fuerza, negociación y presión corporativas, limitando la independencia de las instituciones públicas y la necesaria transparencia que debieran tener los procesos de apropiación de recursos públicos”*.⁶

Se podría decir que América Latina sigue la tendencia de la mayoría de los países, especialmente los no avanzados, en su predominio del modelo negociado. De acuerdo con un estudio realizado en 35 países, en la mayoría de ellos, prevalecía también el modelo de negociación.⁷ Solamente 11 de los países analizados utilizaban el modelo basado en “input” (Canadá, China, Inglaterra, Francia, Hungría, Indonesia, Japón, Nigeria, Noruega, Suráfrica, Suiza); 4 países tenían modelo basado en resultados (Dinamarca, Finlandia, Israel, y Países Bajos); y solamente un país está señalado en este estudio con modelo de asignación indirecta vía estudiantes: Chile.

La asignación vía estudiantes -que representa una de las opciones más estimada por el modelo de mercado- ha encontrado ciertas deficiencias en su aplicación. Entre ellas cabe destacar que los resultados de la calidad no han sido los esperados, el programa de becas no ha mitigado los problemas de equidad; y además se han pronunciado los desequilibrios del sistema en términos de segmentaciones institucionales.

⁶ Brunner, 1993:21

⁷ Albrecht & Ziderman, 1992

Sin embargo, no cabe duda que es de crucial importancia explorar nuevas opciones de financiamiento, y el conocimiento de las experiencias ya probadas resulta de enorme interés para los países de la región que están recién comenzando a explorar nuevas fuentes de financiamiento. Resulta indispensable, por tanto, evaluar el impacto de las nuevas metodologías para que su posible aplicabilidad a otros países venga acompañada con informaciones que garanticen mejores logros y la superación de los efectos no deseables.

En cuanto a los *sistemas de incentivos financieros*, son muy pocos los que se utilizan en la región. Entre ellos, cabe mencionar el de *productividad de la investigación -publicaciones, inventos, innovaciones, entre otros-* el cual está presente en Argentina, Cuba, México, Uruguay, Venezuela, y Chile; y el incentivo de *criterios racionales en la gestión*, sólo presente en el caso de Chile.

El modelo de financiamiento que prevalece en las *instituciones privadas* es el de aranceles pagados por los estudiantes. Pocos países tienen créditos estatales subsidiados, como Colombia y Brasil; y también pocas son las universidades privadas que tienen algunos subsidios del Estado, como en el caso de Nicaragua y en mayor proporción el caso de Chile. En este último país, un grupo de universidades privadas ha sido favorecido con financiamiento estatal mediante una expansión incremental de los subsidios públicos. Ahora bien, el ingreso generado por el cobro de aranceles que prevalece en las instituciones privadas de la mayoría de los países, no es suficiente para realizar actividades diferentes a la simple docencia, y en carreras de bajo costo, de ahí que sean pocas las instituciones privadas -entre las que se encuentran las católicas y seculares de élite- con postgrados y/o carreras que implican inversiones elevadas. En este último tipo de instituciones privadas, las mayores posibilidades financieras provienen del cobro de altos aranceles, pero cuentan también con otras fuentes de ingreso como donaciones empresariales e ingresos propios por servicios.

Ante las nuevas exigencias de eficiencia, pertinencia y equidad que están recibiendo las instituciones de educación superior de la región, no se puede prescindir de apoyos financieros sustantivos y diversificados. Se precisa de un aumento del financiamiento total, pero especialmente de un cambio en las transferencias de asignaciones y de nuevas formas de enfrentar la eficiencia del gasto. Por más que el presupuesto aumente al infinito, no se logrará superar los retos que tienen que enfrentar estas instituciones, a menos que las nuevas fórmulas de financiamiento se den paralelamente con reformas dirigidas a aumentar el nivel de eficiencia interna, la pertinencia externa de las instituciones, y la modernización de los sistemas legales. Todo esto debe llevarse a cabo en un contexto de

opciones de cambio integrado hacia una cultura de la evaluación y la acreditación cimentada en la confianza como núcleo de encuentro de los distintos agentes interesados en la elevación del conocimiento societal.

Cuadro 9.6
Reformas en el financiamiento, por países. 1995

País	Globales					Parciales				
	1	2	3	4	5	1	2	3	4	5
Argentina	E									
Bolivia		C								
Brasil	C			E					E	E
Chile	C	C	C	C						
Colombia	E	E	E							
Costa Rica										
Cuba	C	C				E	E			
Ecuador			E	E						
El Salvador										
Guatemala										
Honduras									E	
México	C	C							C	
Nicaragua					E				E	C ^a
Panamá										C ^b
Paraguay										
Perú										
Rep. Dom.										
Uruguay										
Venezuela	E	E								

Fuente: Informes Nacionales

E = en Estudio **C** = en Curso

- 1: Asignación diferenciada por evaluación
- 2: Asignación diferenciada por resultados
- 3: Asignación diferenciada por fórmula
- 4: Pago de aranceles
- 5: Asignación diferenciada por "otros conceptos"

(a) Se considera la situación económica del estudiante

(b) Esfuerzos por diversas fuentes de financiamiento

Cuadro 9.7
Modelos de asignación de recursos, por países. 1995

Países	Negociado (gobierno)	Basado en insumos	Basado en resultado	Basado en eficiencia
Argentina	X ^a	...	...	...
Bolivia	X ^b	...	...	...
Brasil ^c	X	...	...	...
Chile	X ^d	X ^e	X ^f	X ^g
Colombia ^h	X	...	...	...
Costa Rica ⁱ	X	...	...	...
Cuba	X	X	X	
Ecuador	X	...	...	...
El Salvador	X	...	...	...
Guatemala	X	...	...	...
Honduras	X	...	...	...
México	X	...	X	X
Nicaragua	X	...	...	...
Panamá	X	...	...	...
Paraguay	X	...	...	...
Perú	X	...	...	...
Rep. Dominicana	X	...	...	...
Uruguay	X	...	...	...
Venezuela	X	...	...	...
Totales	19	2	3	2

Fuente: Informes Nacionales

^a Sólo para el Sector Oficial.

^b La asignación se hace de manera global y cada una de las universidades públicas distribuyen la misma en los diferentes grupos de gastos añadiendo los montos provenientes de sus ingresos propios. No se cuentan con información desagregada de la ejecución de gastos de estas universidades. Por otro lado, de acuerdo a lo establecido en las leyes vigentes, el gobierno no realiza ningún tipo de transferencias a las universidades privadas.

^c El MEC todavía no posee un modelo para asignación de recursos. Los items señalados están en estudio. Hasta ahora prevalece la distribución histórica

^d Corresponde a convenios ente el Ministerio de Educación y la Universidad de Chile por proyectos de interés nacional (3.4%)

^e 11.5% corresponde al ingreso de mejores alumnos; y 17.8% asignación para créditos y becas por composición socioeconómica del alumnado

^f 6.4% corresponde a fondos concursables de proyectos de inversión institucionales; y 12.0% a fondos concursables por proyectos de C&T

^g Se distribuye considerando un 95% de la participación de cada universidad pública en el año anterior y el 5% restante por variables de eficiencia, cuyo efecto es acumulativo en el porcentaje histórico. (48.9%)

^h Se ha hablado de incluir otros factores como la evaluación de la calidad y los resultados, pero todavía no ha sido implementado

ⁱ FEES (Fondo Especial para Financiamiento de la Educación Superior).

Cuadro 9.8
Métodos prevaecientes de financiamiento por países. Sector público. 1995

Países	Asignaciones por partidas específicas	Asignaciones en bloque	Fórmulas basadas en N° de estudiantes	Venta de servicios	Colegatura	Ingresos sobre patrimonio
Argentina	X ^a	X ^b	...	...	...	...
Bolivia	...	X	...	...	...	...
Brasil ^c	...	X	X	...	...	...
Chile	X ^d	...	...	X	X	X ^e
Colombia	X	...	...	X	X	...
Costa Rica	X	X	...	X	...	X
Cuba	X	...	X	X	...	...
Ecuador	X	X	X ^f	X ^g	X ^g	X ^g
El Salvador	X	...	...	...	X	...
Guatemala	X	...	...	...	X	...
Honduras	...	...	...	...	...	...
México	X	X	X	X	...	X
Nicaragua	X	....	....	X	...	...
Panamá	X	X	....	X	X	X
Paraguay	...	...	...	...	...	...
Perú	X	...	....	X ^g	...	X ^g
R.Dominicana	X	...	....	...	...	...
Uruguay	X	X	....	X	...	X
Venezuela	X	...	....	X ^g	...	X ^g
Totales	15	8	4	11	6	8

Fuente: Informes Nacionales

a Instituciones No-Universitarias.

b Universidades.

c Los ítems señalados están en estudio.

d Cada partida se distribuye con base en criterios distintos, p.e. sobre necesidades de ayuda estudiantil, por la captación de alumnos meritorios, por eficiencia anual, etc.

e Donaciones de privados a Universidades e Institutos Profesionales, incentivadas por el descuento de una importante cantidad del pago de sus impuestos al efectuar tales donaciones con fines de incentivo académico.

f Aproximadamente el 20% de las asignaciones.

g Existe, pero es poco significativo en la estructura de gastos.

Cuadro 9.9
Sistemas de incentivos financieros por países. Sector público. 1995

Países	Existencia sistemas de información	Productividad de la investigación (publicaciones, inventos, etc.)	Tasa de egresados con trabajo	Presencia criterios racionales en la gestión	Autonomía en uso de incentivos	Innovaciones
Argentina ^a	B	A	...	...	C	...
Bolivia
Brasil
Chile	...	C	...	A	B	...
Colombia
Costa Rica
Cuba	...	A	...	...	C	B
Ecuador
El Salvador
Guatemala	A	...
Honduras
México	C	A	...	...	...	B
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
Rep. Dom.
Uruguay	...	A	...	...	...	...
Venezuela	...	A	...	...	...	...

Fuente: Informes Nacionales

A= primera escogencia
B= segunda escogencia
C= tercera escogencia

^a Recientemente se logró comprometer a cada una de las universidades públicas a mejorar sus indicadores de rendimiento y en función de ello, poder acceder a asignaciones suplementarias a su presupuesto.

Reformas en la organización

Estado actual de las reformas

Las reformas más frecuentes del área de organización son las relacionadas con evaluación y acreditación; y, en segundo lugar, con la flexibilidad en las relaciones con el sector productivo, así como con los marcos regulatorios para las instituciones privadas. Entre los países que han dado curso a reformas de evaluación y/o acreditación a nivel nacional se encuentran: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Cuba, Chile y México. Los países en los cuales están en estudio son: Ecuador, Panamá, Uruguay, Venezuela y algunos países de Centroamérica.

1116

Cuadro 9.10
Reformas en la organización. Total regional. 1995

Tipo de reformas	Globales		Parciales		TOTAL	
	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio
Evaluación	4	4	5	1	9	6
Acreditación	5	5	5	4	10	9
Flexibilidad en los criterios de contratación	1	1	5	...	6	1
Flexibilidad en las relaciones con el sector productivo	3	1	6	2	9	3
Diversificación institucional con calidad	1	2	2	...	3	2
Marcos regulatorios para las instituciones privadas	2	3	3	3	5	6

Fuente: Cuadro 9.11 del presente capítulo.

Modelos de organización: la relevancia de la evaluación y la acreditación

Los actuales modelos de organización se apoyan en la racionalización como uno de los criterios fundamentales, especialmente la racionalización de los recursos financieros. En este sentido, la evaluación de la marcha de las instituciones ha sido asociada con el financiamiento; en parte, como una manera de establecer incentivos para mejorar la calidad y, en parte, como una manera de racionar el financiamiento.

Los procedimientos de evaluación institucional tienen como objetivo determinar si una institución alcanza los estándares de calidad establecidos

como mínimos por el sistema de evaluación utilizado. Para llevar a cabo estos procedimientos se precisa de instancias intermedias entre las instituciones y el gobierno, en forma de Comités o Consejos Nacionales de Evaluación. Estos Comités o Consejos en general están dotados de autonomía y capacidad técnica que los habilita para el ejercicio de la regulación de los sistemas de educación superior.

Si bien en la política educativa del período “planificador” se consideraba los objetivos a cumplir, y más adelante se tomó en cuenta también los insumos a incorporar; en el período “evaluador”, se toman en cuenta los resultados. Para ponerlo en palabras de un autor que se refiere al caso europeo: *“como alternativa a la planificación “ex ante” comienza a adquirir importancia los métodos evaluativos “ex post”*.⁸ En América Latina tampoco la evaluación se dio de forma natural, a manera de fase final del proceso de planificación, como se suponía en los enfoques de planificación de décadas pasadas. Como consecuencia, el nuevo enfoque de la evaluación, enfatiza los resultados como una forma de elevar la calidad del sistema de educación superior, a través de un mayor énfasis en los recursos, los procesos y los resultados.

En la región, México es uno de los países donde primero se instaura el proceso nacional de evaluación, si se toma en cuenta como etapa inicial, a 1984, fecha de presentación de la metodología evaluativa por parte del Grupo Técnico de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior. En 1990 y 1992, la Comisión coordinó la aplicación de los instrumentos de evaluación en las universidades públicas. De esta experiencia surgieron importantes elementos de reflexión hacia la superación de criterios donde prevalecía una orientación cuantitativa con efectos homogeneizadores.

Brasil, por su lado, ha tenido una experiencia muy diferente a la de México, por cuanto las iniciativas de evaluación surgen desde las propias universidades, como una manera de hacer frente a propuestas evaluativas que, a mediados de los ochenta, lanzó el gobierno de turno y las cuales estaban basadas en criterios de productividad académica estrictamente vinculadas al financiamiento gubernamental. En los noventa se iniciaron proyectos más amplios de evaluación institucional donde se destaca el de la Universidad Estadual de Campinas. Ahora bien, el cambio en la cultura de evaluación institucional de las universidades públicas federales comienza en 1993, por iniciativa de sus rectores. ANDIFES (Asociación Nacional de Dirigentes de las Instituciones Federales de Enseñanza Superior) presenta una propuesta de evaluación institucional que comprende: la autoevaluación de la universidad por sus segmentos constitutivos de profesores y alumnos; la evaluación externa por especialistas; y la implementación de las medidas

⁸ Neave, 1990.

necesarias para elevar la calidad de los cursos. Este proyecto de ANDIFES - junto con la Comisión Nacional de Evaluación- fué también adoptado por los representantes de las universidades estatales, municipales, comunitarias, católicas y particulares, tornándose el proyecto nacional de evaluación institucional.

En 1995 se introdujeron dos procedimientos de evaluación donde se avanza hacia procesos más relacionados con la calidad de los cursos en función del rendimiento de los estudiantes, y tomando en cuenta aspectos cualitativos, como la consideración de la identidad de las diferentes instituciones. Para finales de 1996 se espera contar con las autoevaluaciones que han estado desarrollando voluntariamente cerca de cien universidades desde hace tres años, mediante el Programa Institucional de Evaluación de las Universidades. En octubre de 1996, el Presidente de la República dictó un decreto donde instaura un Sistema Nacional de Evaluación de la Educación Superior, con la idea de integrar los resultados del proceso autoevaluativo a los nuevos procedimientos. De esta manera, se evaluarán todas las universidades públicas y privadas del país. Una de las principales características de la evaluación es la creación del Examen Nacional de Curso ("provão"), en el cual los alumnos del último año hacen una prueba sobre los contenidos que supuestamente han debido aprender de acuerdo a los programas establecidos.

El sistema será coordinado por la Secretaría de Educación Superior del Ministerio de Educación, el cual tiene la responsabilidad de nombrar a los especialistas de las 27 comisiones, por áreas de conocimiento. Los resultados serán enviados al Consejo Nacional de Educación, los cuales podrán ser utilizados en las decisiones sobre el reconocimiento de las instituciones. Los indicadores de desempeño global que han sido priorizados son: tasas de escolaridad; tasas de disponibilidad, repitencia, deserción y productividad; tiempo de conclusión de los estudios, calificación docente, relación estudiante/profesor; proporción de gastos con gastos públicos en educación; costo por alumno, costo alumno/PIB; y peso de los salarios en los gastos públicos.

En Venezuela existe una Comisión de Evaluación Institucional de las Universidades desde 1983, la cual fué instaurada por el Consejo Nacional de Universidades. Sin embargo, este tipo de evaluación no ha tenido los resultados esperados, probablemente porque se hizo con una concepción poco participativa de las instancias a ser evaluadas, y porque pocas universidades asumieron los compromisos establecidos. Algunas universidades públicas, sin embargo, están adelantando propuestas de autoevaluación tendientes a estimular la participación y el compromiso de la comunidad académica.

La acreditación es el procedimiento mediante el cual se decide si una institución o programa tiene la suficiente calidad para ser acreditada de acuerdo a criterios mínimos establecidos. El proceso de acreditación ha sido muy importante en la *reforma chilena*, donde la acreditación de programas e instituciones es obligatoria para toda nueva institución de educación superior. En el caso de las universidades e institutos profesionales esta responsabilidad recae en el Consejo Superior de Educación, presidido por el Ministro de Educación, pero con la participación de diversos sectores no gubernamentales, y la designación de sus miembros toma en cuenta representantes de distintos ámbitos de la vida laboral y política del país.

En *Colombia* la atención de la reforma también se ha dirigido a la acreditación. De esta manera se ha creado el Sistema Nacional de Acreditación y el Consejo Nacional de Acreditación (CNA). Este último es un órgano de naturaleza técnica, independiente, encargado de dirigir, orientar y coordinar el proceso de acreditación de las instituciones que deseen libremente acogerse a él. Complementando al proceso de acreditación, que recae en la responsabilidad del Estado, están presentes los procesos de autoevaluación de las propias instituciones; la evaluación de los pares; y la evaluación final del CNA.

En *Perú*, existe un Consejo Nacional de Acreditación ligado a la Asamblea Nacional de Rectores. En *México* -las presiones del TLC han incidido en una mayor importancia de la acreditación internacional de algunas de las instituciones y carreras.

En *Argentina*, a partir de la Ley de 1995, se ha creado la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), que dirigirá los procesos de acreditación y evaluación en todas las universidades.

En Centroamérica, el CSUCA (Consejo Superior Universitario Centroamericano) está desarrollando un proceso de acreditación y evaluación a nivel subregional, donde estarían incorporados todos los países centroamericanos: Guatemala, El Salvador, Honduras, Costa Rica, Panamá y Nicaragua.

Cuadro 9.11
Reformas en la organización, por países. 1995

Países	Globales						Parciales					
	1	2	3	4	5	6	1	2	3	4	5	6
Argentina	C	C							C	C		C
Bolivia	C						C					
Brasil	C	E	C	C								C
Chile	E	C					C	C	C	C	C	C
Colombia	E	C										
Costa Rica							C	C	C	C		E
Cuba	C		E	C	E	E	E					
Ecuador	E	E		E	E							
El Salvador												
Guatemala												
Honduras												
México	C	C			C	C			C	C		
Nicaragua							C	E	C	E		E
Panamá	E	E		C	E	E	C	E	C		C	E
Paraguay												
Perú							E	E/C		E		
Rep. Dom.												
Uruguay					C		C	C				
Venezuela	E	C ^a									C ^b	

Fuente: Informes Nacionales

C= en Curso **E=** en Estudio

- 1: Evaluación
- 2: Acreditación
- 3: Flexibilidad criterios de contratación
- 4: Flexibilidad relaciones con el sector productivo
- 5: Diversificación Institucional con calidad
- 6: Marcos regulatorios para la educación superior privada

(a) En los postgrados

(b) La diversidad ha sido negativa

Cuadro 9.12

DESARROLLO DE LOS PROCESOS DE EVALUACIÓN Y ACREDITACIÓN. 1995*Argentina*

Lo más importante en este materia ha sido lo realizado por la Comisión de Acreditación de Postgrados (CAP) durante 1994 y 1995. El proceso de acreditación fue voluntario y parcial. En la actualidad, y como consecuencia de la sanción de la Ley de Educación Superior, se encuentra en etapa de constitución la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU) que, a diferencia de la llevado a cabo por la CAP, será obligatoria y completa.

Bolivia

En la Ley de Reforma Educativa se plantea la creación de un Sistema Nacional de Medición de la Calidad y Acreditación que se encargará de evaluar y acreditar la calidad de todas las instituciones de educación. En este sentido las universidades privadas están iniciando un proceso de autoevaluación en la perspectiva de insertarse dentro del sistema de evaluación. Dentro de las universidades públicas, la U. Mayor de San Simón de Cochabamba, durante los años 1993-1995 desarrolló un proceso de evaluación externa con una consultora chilena y con financiamiento holandés.

Brasil

Se han introducido en el último año, dos programas de evaluación de la enseñanza superior:

- a) *Examen Nacional de Curso (provão)*, el cual será implementado por la Secretaría de Desenvolvimento, Informação y Avaliação Educacional. El examen nacional estará basado en contenidos mínimos establecidos para cada curso, previamente divulgados y destinados a examinar los conocimientos y las competencias adquiridos por los estudiantes en la fase de conclusión de sus cursos de graduación. La realización del examen será condición obligatoria para la obtención del diploma. Los resultados individuales obtenidos por los alumnos examinados no serán computados para su aprobación, quedando tan solo el registro de la fecha de sometimiento al examen. El MEC divulgará anualmente los resultados de las evaluaciones informando el desempeño de cada curso, sin identificar nominalmente a los alumnos. Los resultados serán utilizados para estimular la calidad de la enseñanza.
- b) *Programa de evaluación institucional de las universidades brasileras (PAIUB)*: Este programa se inició en 1994 a partir de la creación de la Comisión Nacional de Evaluación. Tiene por principios: i) *Globalidad*: se evalúan todos los elementos de la vida universitaria y no sólo enseñanza, investigación y extensión. ii) *Comparabilidad*: cuadro mínimo de indicadores institucionales. iii) *Respeto a la identidad institucional*: consideración de las características propias de cada una de las instituciones. iv) No existe premio ni castigo: sino identificación de medidas que ayuden a superar las ineficiencias encontradas. v) *Adhesión voluntaria*: percepción de que el proceso evaluativo sólo es válido si es construido colectivamente, contando con la participación de sus miembros tanto en los procedimientos e implementación como en la utilización de los resultados. vi) *Legitimidad*: la legitimidad técnica, asegurada por la adhesión voluntaria, debe expresarse en: una metodología capaz de garantizar la construcción de indicadores adecuados, acompañados de un abordaje analítico-interpretativo capaz de dar significado a las informaciones; y la construcción de informaciones fidedignas, en espacio de tiempo capaz de ser absorbido por la comunidad universitaria; vii) *Continuidad*: permitirá la comparabilidad de los datos de un determinado momento a otro, además permitirá probar la confiabilidad de los instrumentos utilizados. En función de este principio, el PAIUB prevé la reevaluación como etapa posterior a la evaluación externa. Este programa considera el proceso de evaluación como auxiliar en la búsqueda de la atención a una triple exigencia de la universidad contemporánea: -un proceso continuo de perfeccionamiento del desempeño académico; -un instrumento para la planificación de la gestión universitaria; -un proceso sistemático de rendición de cuentas a la sociedad.

(sigue...)

Chile

La acreditación de programas e instituciones es obligatoria para toda nueva institución de educación superior creada con posterioridad a 1980. Para las universidades e institutos profesionales esta responsabilidad recae en el Consejo Superior de Educación, presidido por el Ministerio de Educación, con la participación de diversos sectores, cuyos miembros miembros son designados en distintos ámbitos de la vida laboral y política del país.

Por la vía de la acreditación, tres universidades privadas han logrado plena autonomía y un conjunto importante de ellas está en proceso de solicitarla al haber cumplido seis años con la supervisión del Consejo o en el caso de las más antiguas el examen de alguna universidad tradicional.

Más recientemente se ha generado una preocupación de las universidades públicas por iniciar un proceso interno de autoevaluación y acreditación de sus programas. Entre las más avanzadas se (...) encuentra la Universidad de Concepción.

En el caso de los postgrados, el CONICYT ha implementado un procedimiento de evaluación ad hoc para dar acceso a las becas de estudios de postgrado entre aquellos programas que cumplan un conjunto de requisitos mínimos.

Colombia

La Ley 30 de 1992 creó el Sistema Nacional de Acreditación (SNA) y el Consejo Nacional de Acreditación como órgano de naturaleza técnica, independiente, encargado de dirigir, orientar y coordinar el proceso de acreditación de las instituciones que deseen libremente acogerse a él. La acreditación se inspira en una filosofía de "fomento y mejoramiento de la calidad", hasta el presente ha recibido gran aceptación de las comunidades académicas.

Complementando al proceso de acreditación, que recae en responsabilidad del Estado, también están presentes los procesos de autoevaluación de las propias instituciones; de la evaluación de los pares y la evaluación final del Consejo Nacional de Acreditación, la cual se basa en los informes finales de las dos primeras. De forma complementaria al SNA se creó el Sistema Nacional de Información que recogerá la información captada por el proceso de acreditación.

Costa Rica

Actualmente existe: a) Propuesta elaborada por el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA) para la creación del "Sistema Centroamericano de Acreditación y Evaluación Universitaria". b) Convenio sobre el ejercicio de profesiones universitarias y reconocimiento de estudios universitarios en Centroamérica (Junio 1962). c) Propuesta "Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior". SINAES.

Este sistema se llevaría a cabo mediante la firma de convenio de las cuatro universidades estatales y la integración de un Consejo para proteger la autonomía de esas instituciones. Es posible inferir que una de las políticas institucionales que se pretende impulsar a partir del desarrollo de este sistema, es la autoevaluación en las universidades de manera de llevar adelante la actualización y formación técnica del personal que tenga la responsabilidad de participar en las diferentes etapas del proceso.

Cuba

Se aplica la evaluación institucional desde hace 35 años, aunque es en los últimos 15 años cuando este proceso se ha sistematizado y adquirido un nivel importante de consolidación. La instancia responsable de este proceso es la Comisión Ministerial, presidida por el Ministro de Educación Superior, e integrada por Directores del Organismo, y profesores de mayor categoría académica de otras IES). En los últimos tiempos se trabaja con indicadores que permitan establecer una comparación nacional e internacional.

En lo referente a la acreditación se viene trabajando desde 1982. Para el caso de los títulos universitarios fué facultado el Ministerio de Educación Superior, siendo la Asesoría Jurídica del mismo la encargada de realizar tal reconocimiento.

El Salvador

En estos momentos se está debatiendo sobre evaluación y acreditación, especialmente en el marco amplio de las readecuaciones curriculares, y sobre todo en la UCA, la UTEC y la UES. Tanto la maestría en Educación Superior de la UTEC como la maestría en Didáctica tienen planteado el reto institucional de ofrecer alternativas sobre la renovación y combinatoria de la evaluación y la acreditación.

(Sigue...)

Ecuador

En la propuesta para una Ley de Educación Superior se introduce el establecimiento de un Sistema Nacional de Evaluación y Acreditación. El CONUEP ha encargado un estudio específico para llevar a cabo esta propuesta.

Guatemala

A nivel nacional estos temas están en proceso de discusión. Sin embargo, existe una iniciativa a nivel centroamericano, impulsada por el CSUCA que pretende desarrollar este proceso de acreditación y

evaluación a escala de la subregión centroamericana.

Honduras

Honduras tiene 3 instituciones acreditadas internacionalmente, de las cuales 1 es privada. y 42 carreras acreditadas internacionalmente, de las cuales 3 son privadas.

México

Los procesos de evaluación en las universidades públicas mexicanas se han llevado a cabo en tres etapas: i) *Exploración inicial*: con la producción del documento "La Evaluación de la Educación Superior en México", 1984, donde se definió la propuesta metodológica llevada a cabo por el Grupo Técnico de la Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAEVA). ii) *Definición de los fundamentos teóricos, características e instrumentos de evaluación*: en 1990 CONAEVA elaboró el documento "Lineamientos generales y estrategia para evaluar la educación superior" que no tuvo los resultados esperados, por cuanto se aplicaron los mismos parámetros de indicadores a todas las instituciones. La ANUIES planteó la necesidad de reestablecer los criterios, a partir de lo cual se reformularon los indicadores y se establecieron aspectos relevantes de información cualitativa. iii) *Aplicación de los instrumentos de evaluación en las universidades públicas: de 1990 a 1992*, coordinado por el CONAEVA, las universidades públicas comenzaron a aplicar los instrumentos de evaluación y surgieron importantes elementos que se incorporaron como líneas de reflexión a la experiencia.

Sin embargo, en los últimos años, está creciendo la importancia de la *acreditación*. De esta manera se ha emprendido una serie de esfuerzos como: la creación de los Comités Interinstitucionales para la Evaluación de la Educación Superior (CIEES), el establecimiento de criterios de clasificación de los programas de postgrado por parte del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), y los criterios para otorgar recursos a través del fondo para la Modernización de la Educación Superior (FOMES). Así, aunque se sigue aceptando el término *acreditación* como un proceso de certificación de destrezas individuales, se ha llegado a considerar también como un proceso de reconocimiento de planes y programas educativos e institucionales. (Pallán, 1994)

En cuanto a la *acreditación*, se cuenta, para 1995, con 6 instituciones acreditadas internacionalmente de las cuales 3 son privadas. 12 Carreras públicas acreditadas internacionalmente. Estos acuerdos de *acreditación*, se enmarcan dentro de las negociaciones llevadas a cabo en materia de ejercicio profesional del Tratado de Libre Comercio, suscrito por México, Estados Unidos y Canadá, y abarcan todas las carreras profesionales liberales: Ingeniería, Derecho, Enfermería, Medicina, Química y Farmacia, Contaduría, Arquitectura, Administración, Veterinaria, Odontología, Agropecuarias.

Nicaragua

Se está tratando de elaborar un Plan Centroamericano de *Acreditación* de Carreras a través del CSUCA. También el Consejo Nacional de Universidades, a partir de 1996, iniciará un estudio tendiente a crear un Sistema Nacional de *Acreditación*.

Panamá

La *evaluación* del docente, de los programas y de las propias instituciones (incluyendo la *autoevaluación*) se ha incorporado a los aspectos fundamentales del quehacer universitario.

En relación a los procesos de *acreditación*, se han realizado actividades que servirán de marco al estudio y futuro proyecto que permita la creación de un Sistema de *Acreditación* Nacional con posibilidades de correlacionarlo a uno subregional.

(sigue...)

Perú

Desde 1994 existe un Consejo Nacional de *Acreditación*, ligado a la Asamblea Nacional de Rectores. Esta institución se encuentra *acreditando* a aquellas universidades que todavía no alcanzan la autonomía y que son gobernadas de forma provisional por Comisiones Organizadoras. La otra función de este consejo es evaluar y *acreditar* los proyectos de formación de nuevas universidades que suman 62 en la actualidad. Algunas carreras en particular, como la de Medicina Humana, se *autoacreditan* a través de Asociaciones.

Uruguay

La situación en la principal universidad del país (la U. de la República), con variaciones significativas según los servicios, se orienta a prácticas de *autoevaluación*. Se realizan además actividades de intercambio de experiencias con otras universidades de la región (Grupo de Montevideo) así como estudios de reflexión y de actualización al respecto. Por las características del sistema institucional uruguayo, el Ministerio de Educación

y Cultura no puede intervenir en prácticas evaluatorias de las universidades públicas. Sin embargo, en el ámbito del MERCOSUR, el Ministerio de Educación y Cultura es el interlocutor nacional en la temática, y se están implementado protocolos todavía ad hoc de compatibilización y complementación de procedimientos de evaluación de la educación superior.

En cuanto a la acreditación, existen actualmente 2 instituciones acreditadas internacionalmente, de las cuales 1 es privada.

Venezuela

La Comisión de Evaluación Institucional de las Universidades fué instaurada en 1983 por el Consejo Nacional de Universidades (CNU). Esta Comisión produjo orientaciones en la concepción, principios y criterios del sistema y un conjunto de indicadores cualitativos y cuantitativos. Para 1992 se incorporó otro conjunto de indicadores. Algunas universidades han emprendido individualmente sus procesos de evaluación institucional y la Oficina de Planificación del Sector Universitario (OPSU) promovió y desarrolló evaluaciones en áreas de selección y admisión d estudiantes, evaluación de las universidades privadas, diagnóstico del subsistema de educación superior, jerarquización y clasificación de las universidades experimentales. Sin embargo, la evaluación institucional no tuvo los resultados esperados, probablemente por su concepción poco participativa de las instancias evaluadas, y también porque no todas las universidades asumen los compromisos establecidos.. Ose está considerando un Sistema de Evaluación Institucional que privilegie la evaluación orientada al cambio.

Fuente: Resumen respuestas cualitativas, Informes Nacionales.

Reformas en el sector académico

Estado de las reformas

La dinámica global en esta área de reformas es más importante que la dinámica parcial; y la mayoría de las reformas están en curso. Los tipos de modalidades de reforma considerados aparecen con el mismo número de frecuencia; estas modalidades son: elevación de la calidad académica al personal de pregrado; elevación de la calidad académica al personal del postgrado; y el soporte a la comunidad científica. Los países donde se están llevando estos tres tipos de reformas, son: Brasil, Colombia, Cuba, Chile, México, Nicaragua y Venezuela.

Cuadro 9.13
Reformas en el sector académico. Total regional. 1995

Tipo de reformas	Globales		Parciales		TOTAL	
	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio	en Curso	en Estudio
Elevación de la calidad académica del personal de pregrado	5	1	1	1	6	2
Elevación de la calidad académica del personal de postgrado	5	...	3	1	8	1
Soporte a la comunidad científica	5	...	...	...	5	...

Fuente: Cuadro 9.14

Como se observa en el cuadro anterior, son pocos los países que están poniendo atención a las reformas del sector académico. Por otro lado, entre estos países se encuentran los más avanzados en cuanto a la calificación de su personal académico -Brasil, Argentina, México, Chile y Colombia- como se pudo observar en el capítulo sobre profesores.

La falta de iniciativas acerca de la elevación de la calidad académica de los profesores es un tanto preocupante, pues este es uno de los principales pilares para elevar la calidad académica de las instituciones. Por otro lado, es un área de competencia de las propias instituciones, o sea, que debería ser el eje fundamental de la agenda interna de transformación. Entre las políticas que las instituciones tienen que plantearse con respecto al mejoramiento de la calidad académica de sus instituciones, deben estar presente aspectos como los siguientes: políticas de actualización académica del personal; y políticas de formación de nuevos profesores para el relevo generacional.

Políticas de actualización académica del personal docente

Muy pocos países son los que están llevando a cabo políticas nacionales explícitas de actualización académica del personal docente. El procedimiento más común sigue siendo el de los postgrados. El caso de Brasil es uno de los más interesantes. A través del CAPES (Coordinación de Perfeccionamiento del Personal de Nivel Superior) y del CNPq (Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico), se han desarrollado programas de becas, donde un gran número de profesores universitarios ha podido realizar estudios de postgrado. El resultado es que, como se pudo observar en el capítulo de los profesores, Brasil es el país de la región con mayor proporción de personal con maestría y doctorado. Otros países que tienen programas especialmente dirigidos a la actualización de los profesores son: Argentina, a través del Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria, uno de cuyos objetivos es promover la capacitación de la planta de docentes de grado mediante los estudios de postgrado; y México, a través de los Programas de Apoyo a la Superación Académica, administrados por la Dirección General de Planeación Superior.

Es preciso señalar la necesidad de que las políticas de actualización académica vayan acompañadas con políticas de mejoramiento del status económico del profesor. En países donde los salarios son bajos existe el riesgo que después que se ha preparado mejor a un profesor habiéndole dado la oportunidad de realizar postgrados, éste asciende en la estructura ocupacional, pero movilizándose hacia fuera de la universidad, donde tiene mayores expectativas de progreso individual. En otros casos, se plantea que aún cuando existen programas de actualización, estos no son aprovechados por los profesores, debido probablemente a la ausencia de otros mecanismos que deben formar parte de una agenda integrada de transformación, donde la actualización sea uno de los componentes.

Políticas de formación para el relevo generacional

Un aspecto más importante incluso que el de renovación de la actual planta de profesores, es el de su relevo generacional. La gran mayoría de profesores que se incorporaron a las IES a partir del proceso de expansión durante las décadas de los sesenta y setenta, están en vísperas de jubilarse. Sin embargo, no se están tomando las precauciones de captar y formar la generación de relevo que pueda ser depositaria de las experiencias que deja la generación que ya está saliendo. Más grave aún, en algunos países -y debido a los bajos salarios y cada vez más precario status social de los profesores- no se vislumbra una nueva generación emergiendo de entre los mejores talentos de las instituciones educativas, como debería ser el caso: “*En la actualidad ser docente en una universidad ya no es atractivo ni para aquellos que sólo veían en la docencia una opción de trabajo*” (Informe del Perú)

Entre los países que tienen políticas explícitas orientadas a la generación de relevo, se encuentra Brasil, a través de un programa de becas para realizar estudios de maestría, doctorado y postdoctorado; Cuba, a través de la captación de jóvenes talentos entre los graduados; y Honduras, a través de la captación de los mejores estudiantes.

Este es un punto importante que queda pendiente en la agenda de transformación endógena.

Cuadro 9.14
Reformas en el sector académico. 1995

Países	Globales			Parciales		
	1	2	3	1	2	3
Argentina	C				C	
Bolivia						
Brasil	C	C				
Chile			C			
Colombia		C	C			
Costa Rica					E	
Cuba	C	C	C			
Ecuador	E				C	
El Salvador						
Guatemala						
Honduras						
México	C	C	C			
Nicaragua			C	C	C	
Panamá						
Paraguay						
Perú					E	
Puerto Rico						
Rep. Dom.						
Uruguay						
Venezuela	C	C	C			

Fuente: Informes Nacionales.

E: en Estudio **C:** en Curso

- 1: Elevación calificación personal académico
 2: Entrenamiento del personal de postgrado
 y de investigación
 3: Soporte a la comunidad científica

Cuadro 9.15

POLÍTICAS DE ACTUALIZACIÓN ACADÉMICA DEL PERSONAL. 1995*Argentina*

El Min. de Cultura y Educación ha iniciado el Programa de Reforma de la ES (PRES) dentro del cual se ha creado un organismo financiador, el Fondo para el Mejoramiento de la Calidad Universitaria (FOMEC) uno de cuyos objetivos es promover la capacitación de la planta de docentes de grado mediante el cursado de estudios de postgrado. Este mismo fondo está disponible para reforzar la oferta de programas de maestrías y doctorados. Estas medidas buscan compensar, de alguna manera, la disminución de la oferta de becas externas de postgrado que se ha vivido en las dos últimas décadas, oferta que constituyó durante años el principal mecanismo de formación de docentes e investigadores. Estos programas cubren tanto la formación de nuevos docentes como la capacitación y perfeccionamiento del actual cuerpo docente. El gobierno también desarrolla una política destinada a incentivar la actividad científica por parte de los docentes universitarios.

En el sector no universitario, existe la obligación de que los docentes se capaciten y reentrenen en forma periódica, tarea para la cual se ha constituido la Red Federal de Capacitación Docente.

Brasil

Continúa la política de apoyo al Postgrado que existe hace varios años y viene revelando resultados significativos en términos de aumento de calificación docente. Esta política se desarrolla a través del CAPES (Coordinación de Perfeccionamiento del personal de Nivel Superior del Ministerio de Educación, y del Consejo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (CNPq), Ministerio de C&T. A través de programas de concesión de becas, un gran número de profesores universitarios han podido realizar estudios de maestría, doctorado y postdoctorado. Los cursos en el exterior priorizan los estudios de postdoctorado. La CAPES tiene un Programa Institucional de Capacitación Docente (PICD) a través del cual los docentes reciben beca para desarrollar sus estudios de maestría y doctorado, y de esta manera pueden desprenderse de sus obligaciones de trabajo mientras estudian. Este programa ha permitido que las mejores universidades (sobre todo las estatales paulistas) tuvieran un rol de reciclaje del personal de enseñanza superior en todo el país y viene permitiendo la elevación de la calidad de docencia e investigación en las univ. públicas.

Bolivia

La mayoría de las univ. públicas mantienen convenios con universidades extranjeras que ofrecen cursos de actualización y/o especialización para docentes universitarios. Actualmente, con la cooperación del Ministerio de Educación de Cuba, se están implementando cursos de postgrado y maestrías en ES, dirigidos a los docentes de las universidades públicas.

Chile

A través de incentivos financieros se propaga la idea del mejoramiento, ya que el aporte fiscal directo a las universidades con aporte estatal, se distribuye usando parámetros de eficiencia y calidad como son el porcentaje de docente con postgrado, capacidad de publicaciones e investigación de los docentes de cada universidad. También las líneas especiales del Fondo de Desarrollo Institucional, que establece posibilidades para realizar mejoras curriculares, fortalecer postgrados, financiar la visita de profesores extranjeros, etc. Y a través de becas de postgrado del CONICYT y los créditos de la CORFO

Colombia

Programa de Estímulos al Investigador. Programas de COLCIENCIAS para la consolidación de grupos académicos: y de ICETEX y COLFUTURO, para postgrados nacionales y en el extranjero.

(sigue...)

Costa Rica

No existen y es un problema grave para las universidades públicas. No tanto para las privadas pues éstas están absorbiendo los profesores de las públicas.

Cuba

Programas de superación de profesores, con la posibilidad de liberar seis meses al profesor para el desarrollo de actividades de superación pedagógica y análisis curricular sistemáticamente abordados por los departamentos docentes. Evaluación de la actividad del docente en relación a la cercanía con el desarrollo práctico de su profesión.

Ecuador

Existencia de presión externa para que las instituciones procedan a revisar su estructura académica, los perfiles de las carreras, los planes y programas. Pocas universidades están haciendo cambios, relacionados con organización por departamentos, o reformas curriculares integrales, revisión de perfiles de las carreras, los contenidos y metodologías, Pero el conservadurismo académico que se advierte para llevar a cabo estos cambios sin la debida flexibilidad, responde a la muy limitada exigencia científica y técnica que la propia sociedad y el gobierno demandan a la educación superior.

Entre las conclusiones del Proyecto "Misión de la Universidad Ecuatoriana para el S.XXI" ejecutado por el CONUAP, se destaca la necesidad de una urgente actualización académica universitaria, a través de la reforma curricular, la modificación sustancial de la estructura de facultades y carreras, el impulso al estudio de las ciencias y de tecnologías, y el desarrollo de los postgrados. Se sugirió que el Gobierno Nacional establezca formas de financiamiento específicamente destinados a estas transformaciones.

El Salvador

Se reduce a las posibilidades que tienen los catedráticos de asistir a programas de becas de postgrado y/o seminarios, conferencias, etc. Particularmente se han aprovechado oportunidades como el programa de becas Fulbright-LASPAU; FNUAP, FLACSO El Salvador, UNAM-México, y universidades de España.

Problemas: elevado porcentaje de profesores contratados por hora-clase (en universidades privadas) En la pública: el reducido salario, cuando regresa con postgrado renuncia para trabajar fuera.

La política de actualización mejora al individuo pero no beneficia a la universidad

Guatemala

En la Universidad de San Carlos: programa de Formación y Desarrollo del profesor universitario, a través de: cursos de actualización, y programas de postgrados en docencia universitaria, oportunidades que ofrecen organismos internacionales.

Honduras

Existen Oficinas de Desarrollo del Personal en el país y en el extranjero, pero los recursos financieros son limitados. Existen becas de SECPLAN, y convenios bilaterales con otros países.

México

Programas de Apoyo a la Superación Académica, administrados por la Dirección General de Planeación Superior, programa de Superación Académica que administra la ANUIES. Ambos programas brindan becas para la formación de postgrado .

Nicaragua

No existen políticas a nivel nacional. Cada universidad tiene programas de Educación Continua, Congresos, Seminarios-Talleres y otros encuentros. Las instituciones están conscientes de las limitaciones para desarrollar estos programas, por lo que se recurre a la cooperación internacional y a programas de intercambio, pero los expedientes son esporádicos y no permiten sistematizar el esfuerzo.

(sigue...)

Panamá

Todas las instituciones se encuentran actualmente diseñando políticas de formación docente dirigidas a preparar una nueva generación de académicos.

República Dominicana

El único programa existente en el país que establece una política de actualización, es el programa de Cooperación Técnica para el fortalecimiento del Sistema de Enseñanza Técnico-Vocacional, auspiciado por el BID y la Fundación de Crédito Educativo. Este programa exige una política de actualización académica a las entidades académicas beneficiarias, reservando un porcentaje de los fondos asignados para esos fines. Pero estos programas permiten a los profesores movilizarse en la estructura ocupacional, extra-universitaria, donde tienen mayores expectativas de progreso individual.

Uruguay

Convenios de intercambio, cooperación con otras universidades a nivel horizontal (pasantías de investigación, invitación de profesores extranjeros, consolidación de grupos temáticos, realización de proyectos interuniversitarios, como por ejemplo, la Asociación de Universidades del Grupo Montevideo)

Venezuela

Existen políticas destinadas a la actualización del personal académico en casi todas las universidades. Sin embargo, es sólo una pequeña parte de la comunidad que se beneficia de esos programas, por la falta de motivación e interés de buena parte de los profesores.

Fuente: Resumen respuestas cualitativas Informes Nacionales

Cuadro 9.16

**POLÍTICAS DE FORMACIÓN PARA EL RELEVO GENERACIONAL DE LOS PROFESORES.
1995**

Brasil

Existe una política de formación de personal a nivel de postgrado coordinada por el MEC y por el MCT. La política de becas de postgrado en el país y en el exterior de la CAPES y del CNPq es quizás única en el continente en cuanto a su extensión. Las dos instituciones sumadas concedieron 62.924 becas en el país (21.681 para maestría, 9.715 para doctorado, 9.004 para investigación) y 4.620 en el exterior (3.115 para doctorado y 337 para postdoctorado) en el año 1994. Se trata de un gran esfuerzo de capacitación de los docentes y de los investigadores que ya viene produciendo sus frutos.

Bolivia

No existen

Chile

No existen, pero están siendo consideradas en el Proyecto de Ley de Modernización, a través de un Fondo de Desarrollo Institucional, que posibilita la contratación de docentes capacitados o jóvenes postgraduados en el extranjero.

Colombia

En 1994 se puso en marcha el Programa de Estímulos al Investigador, que contribuye a la consolidación de los grupos de investigación. También el Sistema de Ciencia y Tecnología de COLCIENCIAS canaliza recursos para la consolidación de grupos académicos. ICETEX y COLFUTURO, canalizan recursos para fomentar el estudio a nivel nacional o en el extranjero.

Costa Rica

No existen

Cuba

A través de: a) el Incremento de profesores adjuntos: profesionales directamente vinculados a la actividad profesional que se incorporan a la docencia universitaria; y b) captación de jóvenes talentos recién graduados.

Ecuador

No existen. Esta ausencia está relacionada con la situación económica, pero también con el conservadurismo académico, la inflexibilidad de las carreras y los programas, la falta de articulación entre el conocimiento científico y tecnológico y las necesidades del desarrollo del país.

El Salvador

No existen. Los programas de postgrado que podrían ser parte integrante de una política de formación para el relevo cuentan con un porcentaje considerable de docentes cuyas edades están cercanas al momento del retiro, lo cual implica un desgaste innecesario de recursos y estrecha las posibilidades para que las nuevas generaciones de profesionales accedan a ellas.

En cambio, en las universidades privadas (especialmente la Univ. Tecnológica) se está becando a muchos de sus profesores jóvenes para que reciban cursos de postgrado con el objetivo de mejorar la calidad académica.

Guatemala

No existen, y esto está provocando serios problemas dentro de la estructura docente

Honduras

En las universidades públicas, las políticas de formación son dirigidas por dependencias especializadas (Dirección de Carrera Docente, Oficina de Desarrollo de Personal, y Oficina de Personal). Una de las políticas es desarrollada a través de la contratación de estudiantes con buen rendimiento académico que ingresan como instructores o técnicos docentes

Algunas universidades privadas desarrollan programas de formación en el nivel de maestría y también contratan personal joven que a su vez tiene la prioridad de ingreso en los programas de maestría.

(sigue...)

México

No existen en general. Depende de reglamentos internos que tienen las instituciones sobre la permanencia y el relevo de personal.

Nicaragua

La única institución que tiene una política incipiente de renovación de sus cuadros docentes es la UCA. En el resto, cada universidad, con apoyo de la cooperación internacional está ofreciendo programas de superación profesional.

Panamá

Existen Programas de formación docente dirigidos especialmente a preparar la nueva generación.

Perú

No existen. En la actualidad ser docente en una universidad ya no es atractivo ni para aquellos que sólo veían en la docencia una "opción de trabajo".

República Dominicana

No existen. El mercado tiende a atraer a los más capaces, sean jóvenes o mayores, sin que en ningún momento se piense en una política coherente de relevo.

Uruguay

No existen como política central definida, pero si existe cierta organicidad en los distintos servicios orientados a promocionar la formación de investigadores jóvenes (CSIC, CONICYT) y la capacitación de docentes a nivel de postgrados (nacional e internacional).

Venezuela

Existen programas de generación de relevo en algunas universidades como las de ULA, UDO, UNEXPO y UPEL, entre otras. Estas políticas se basan en entrenamiento con personal veterano y exitoso de su universidad. Las condiciones dominantes de ingreso a la universidad por la vía de los programas de generación de relevo son: graduados con alto índice académico de la misma universidad, menor de 25 años de edad y menos de dos años de graduado. Hasta el momento el programa presenta un perfil satisfactorio de funcionamiento y la tendencia es extenderlos a otras universidades.

Fuente: Resumen respuestas cualitativas, Informes Nacionales