

especializada de otro país aumentaron después de 1992 en todos los países estudiados, menos Australia, Japón y los Estados Unidos. El número de quienes publicaron en un idioma extranjero aumentó en países como México y Brasil (presumiblemente en inglés). La importancia de esta investigación reside en que, en términos globales, la profesión académica tendría menos aspiraciones internacionales que lo que cabría suponer, con consecuencias inevitables para la internacionalización. ■

Reformas en el gobierno y en la gobernanza en África

N. V. VARGUESE

N. V. Varguese es Jefe de Dirección y Administración en Educación del Instituto Internacional de Planificación Educativa, UNESCO, París. Email: nv.varghese@iiep.unesco.org.

En África, durante las primeras décadas de independencia, la educación superior se consideró un “bien público”, merecedor de apoyo público, y los países en su mayoría adoptaron un modelo de ampliación universitaria con financiamiento estatal y fuertemente subvencionado. Con la crisis fiscal del decenio de 1980, el apoyo estatal disminuyó y las universidades cayeron en estado de deterioro, lo que culminó en la destrucción de las instalaciones físicas, declinación de la matrícula de alumnos y de la calidad de la investigación, y pérdida de capacidad de investigación. Las reformas para revivir el sector se hicieron necesarias e inevitables.

Las reformas, en la mayoría de los casos, redefinieron el papel del estado en el desarrollo de la educación superior y en la dirección y administración de las instituciones. La dirección institucional pasó de un modelo de “control estatal” a uno de “supervisión estatal”, que condujo a una mayor autonomía institucional, por una parte, y a confiar en las herramientas del mercado, como los incentivos y los mecanismos de rendición de cuentas, para dirigir las instituciones hacia las metas de política, por otra. Algunas de estas reformas ayudaron a ampliar el sistema, revitalizar el sector y mejorar la dirección institucional.

ESTADO Y ADMINISTRACIÓN EN ÁFRICA

En África, como en Occidente, la educación superior estuvo concentrada en instituciones financiadas y dirigi-

das por el estado. En consecuencia, el control estatal fue la forma más frecuente de administración universitaria que se dio en África. Los jefes de estado que ejercían como presidentes de universidades surgieron en algunos países. Comprendiendo las limitaciones que ofrecía el financiamiento estatal, ciertos países de África introdujeron diversas reformas dirigidas a desarrollar alternativas de financiamiento para ampliar el sistema y reformas para dirigir y administrar instituciones de manera más eficiente y eficaz.

Dichas reformas en la educación redujeron el control estatal de las instituciones, dieron a éstas autonomía y las acercaron a los mercados. La extensa privatización de instituciones públicas y la proliferación de instituciones privadas en los veinte últimos años son reflejo de esta tendencia. En consecuencia, buena parte de las matrículas adicionales en África ha tenido lugar en el segmento de las instituciones públicas no financiado por el estado (alumnos particulares) o en instituciones privadas.

Numerosos países crearon instancias intermedias para apoyar e implementar la política, asignar recursos, vigilar el desempeño y asegurar la rendición de cuentas. Consejos Nacionales de Educación Superior, o sus equivalentes, se instalaron en la mayoría de los países africanos anglófonos. En los países francófonos ha sido más frecuente la creación de ministerios de educación superior. Dicha tendencia está cambiando y en algunos de los países francófonos se ha creado un consejo de educación superior. No obstante, desempeñarían un papel de asesoría y tal vez una función de menos peso en la formulación e implementación de política que sus contrapartes en los países anglófonos.

AUTONOMÍA INSTITUCIONAL Y NUEVA DIRECCIÓN

La autonomía institucional se ve como una posición mediadora entre el control estatal y las operaciones del mercado. La autonomía ha servido a las universidades para mantener la imagen de instituciones públicas, mientras imponen los principios del mercado en las operaciones. La autonomía significa que las instituciones deben fijar prioridades, preparar estrategias, desarrollar programas de estudio y cursos, elegir dirigentes institucionales, reclutar personal, diversificar los recursos financieros, tomar decisiones acerca de los criterios internos de asignación de recursos, y asignar los recursos de acuerdo con dichas decisiones.

La concesión de autonomía se acompañó con nuevas estructuras de dirección y rendición de cuentas a nivel institucional. Se instituyeron consejos directivos para vigilar el funcionamiento general de una institución. Toman decisiones de política, incluso las que se refieren

a la contratación de personal, el nombramiento de jefes institucionales, y aspectos financieros.

En muchos países han aumentado las agencias nacionales de acreditación y diversas instituciones están instalando unidades internas de aseguramiento de calidad.

En los países francófonos, con mucha frecuencia, los consejos directivos se componen de miembros internos; en cambio, los países anglófonos tienen mayor número de miembros externos, a veces incluso expertos internacionales. En países como Kenya hay consejos directivos separados, a nivel institucional y de escuela.

Los nuevos conjuntos de medidas de rendición de cuentas se componían de planes estratégicos, administración basada en resultados, contratos de desempeño, indicadores de desempeño, informes de monitoreo y evaluación, auditorías institucionales y mecanismos internos y externos de aseguramiento de calidad. En muchos países han aumentado las agencias nacionales de acreditación y diversas instituciones están instalando unidades internas de aseguramiento de calidad.

REFORMAS DE DIRECCIÓN Y SUS EFECTOS

Las reformas, indudablemente, ayudaron a las universidades a diseñar sus propias estrategias de sobrevivencia, cuando se encontraron en estado de deterioro. Las medidas de privatización, actividades de recuperación de costos y generación de ingresos, ayudaron a muchas universidades en África a sobrevivir en el decenio de 1990 y prosperar en el de 2000. Por ejemplo, las reformas inicialmente ayudaron a la Universidad Makerere a “alejarse del borde” y luego mejoraron las condiciones de trabajo y de vida, aumentaron la matrícula, subieron los sueldos del personal, detuvieron la disminución de personal, mejoraron la importancia de los cursos en el mercado y redujeron la dependencia de los fondos estatales.

Los estudios realizados por el Instituto Internacional de Planificación Educativa demuestran que las reformas de la dirección en educación superior en África ayudaron a las instituciones a reducir su dependencia del estado y a concentrarse en atender las necesidades locales y las del mercado. Las reformas también ayudaron a diversificar la base de recursos y dispersar asignaciones internas de

recursos. En países como Etiopía, la transferencia de recursos basada en un presupuesto se ha cambiado por asignaciones en bloque; las universidades públicas en Ghana deben generar 30 por ciento de sus necesidades presupuestarias y Nigeria ha instituido el financiamiento de investigación competitivo. El monitoreo de desempeño aumentó la investigación en Sudáfrica y mejoró la eficiencia operativa en Ghana, mientras que los contratos por desempeño mejoraron la rendición de cuentas en Kenya.

Gracias a las reformas, las instituciones públicas adoptaron un enfoque más orientado al mercado y con más énfasis en los resultados de sus operaciones. Las reformas habrían contribuido a ampliar las desigualdades de acceso a la educación superior y luego al mercado laboral. Los procesos del mercado favorecen a quienes pueden pagar y serían menos amables con los motivos de equidad. Dado que las presiones institucionales hacia la ampliación surgen de motivos financieros más que educacionales, la orientación al mercado habría promovido el espíritu empresarial en las universidades y el capitalismo académico en la educación superior.

Muchas de las reformas tienen apoyo de los socios en el desarrollo. Las mismas reformas que habrían ayudado a disminuir la confianza en los gobiernos nacionales habrían incrementado la confianza en agencias externas. Las consecuencias de las cambiantes relaciones entre gobierno, instituciones y agencias externas ameritan un examen más detenido, especialmente en el contexto de la globalización.

CONCLUSIÓN

Las reformas que se introdujeron en el decenio de 1990 contribuyeron a la sobrevivencia de las instituciones de educación superior en África y a la expansión de los sistemas, y en el decenio de 2000 la región experimentó los índices más altos de crecimiento global en educación superior. La orientación mercantil de las reformas desestabilizó sin duda las formas tradicionales de organizar las actividades universitarias y las instituciones superiores. Luego de una inercia inicial, las instituciones en África mostraron resiliencia y entraron de lleno en el proceso de cambio

Las reformas centradas en la autonomía y la orientación al mercado han traído discusiones acerca de la función directiva. A nivel institucional, la directiva debe encontrar el equilibrio correcto entre expansión y mejoramiento de calidad, entre prioridades académicas y asuntos financieros, entre eficiencia y equidad, y entre la importancia local, las normas globales y las clasificaciones, entre otras consideraciones. La transferencia

de poder y autoridad a las instituciones no siempre se acompaña forzosamente de medidas dirigidas a reforzar las capacidades de liderazgo, para que la conducción sea eficiente y las instituciones más eficaces.

La veloz expansión del sistema, la proliferación de proveedores y la diversificación de programas de estudio ofrecen dificultades para dirigir y administrar el sistema. La entrada de proveedores extranjeros y la corriente de profesores, estudiantes y programas de estudio dentro y fuera de la región exigen atención enfocada en la armonización, inversión en calidad, y el establecimiento de normas globales. Puede que las fuerzas del mercado no respondan adecuadamente a estas dificultades, puesto que exigen políticas basadas en perspectivas de largo plazo más que en consideraciones financieras de corto plazo. En consecuencia, no hace falta alejarse del estado sino comprometer al estado más activamente en el desarrollo de una perspectiva futurista, un marco de operación, y en la regulación del sistema, no en el financiamiento, control y gestión de las instituciones. ■

Nuevas reformas en educación superior en Kenya

ISHMAEL I. MUMENE

Ishmael I. Mumene es profesor asociado de educación, Universidad de Northern Arizona, Flagstaff, Arizona, EE.UU. Ishmael.Munene@nau.edu.

En la edad de la masificación, asegurar la calidad de la educación presenta un formidable obstáculo de política. La ley de educación superior de Kenya, conocida como Universities Act 2012, promulgada últimamente, se propone emparejar la cancha en materia de aseguramiento de calidad entre las universidades públicas, que han funcionado como entidades autoreguladas, y las universidades privadas, sujetas a estricto control regulatorio. La nueva ley es un reconocimiento de que, mientras las universidades privadas han madurado, las públicas comienzan a mostrar huellas de envejecimiento y decadencia. Actualmente, el país ostenta unas 23 universidades públicas adultas, con una matrícula total de más de 197.000 alumnos, y 28 universidades privadas, 15 de ellas con estatutos y 13 con Cartas de Autorización Interina, con una matrícula superior a los 37.000 alumnos.

Si bien en el decenio de 1990 el país adoptó los principios neoliberales de la mercadización y la privatización como estrategias de desarrollo universitario, la antigua ley de educación superior no logró mantenerse a la par con las nuevas dificultades surgidas en las universidades públicas y privadas en la era posterior al predominio estatal. Con una estrategia de tres puntas, la nueva ley se propone la paridad en tres materias relacionadas con la calidad: supervisión del cumplimiento reglamentario, la admisión de estudiantes y la despolitización de la dirección.

ACREDITACIÓN

Para asegurar la supervisión reglamentaria de todas las universidades, la nueva ley dispone el establecimiento de la Comisión de Educación Universitaria, cuyas facultades abarcan las universidades tanto públicas como privadas. Hasta hoy, solo las universidades privadas debían obtener certificación de la Comisión de Educación Superior luego de cumplir exigentes condiciones en cuanto a instalaciones físicas, dotación de personal y recursos de aprendizaje. En consecuencia, a medida que la calidad mejoraba en las universidades privadas, se deterioraba en las públicas. Si bien el desarrollo de las universidades privadas estaba reglamentado, las universidades públicas abrían campus ficticios en todo el país, en un esfuerzo concertado por mejorar sus ingresos descendentes. Una universidad pública, con capacidad para 30.000 estudiantes ha matriculado a alrededor de 60.000.

Para asegurar la supervisión reglamentaria de todas las universidades, la nueva ley dispone el establecimiento de la Comisión de Educación Universitaria, cuyas facultades abarcan las universidades tanto públicas como privadas.

Hoy todas las universidades públicas están obligadas a solicitar y obtener estatutos de la Comisión de Educación Universitaria antes de julio de 2013. Entre los exigentes requisitos de los estatutos necesitan contar con la debida proporción entre alumnos e instructores, según carrera; la proporción correcta de instructores con doctorado y máster; laboratorios de primer orden para cursos científicos y técnicos; actualizar las bibliotecas y racionalizar el desarrollo de campus satélites. La falta de cumplimiento