

Políticas curriculares para postgrados en educación superior en Argentina, Brasil, Chile y Colombia

Héctor Jaime Chica Fernández

Introducción

Este artículo busca evidenciar cómo las políticas públicas educativas de la educación superior, en especial aquéllas orientadas a los postgrados que toman por objeto este nivel, y afectan las prácticas curriculares. El artículo también intenta identificar los actores, las realidades y las consecuencias curriculares para los programas educativos, y cómo esto puede llegar a afectar el desarrollo económico, social y cultural de los países implicados.

Para comenzar, podemos decir que la crisis de la educación es una constante histórica. Siempre se ha buscado su reforma en busca de la mejora social. Sin embargo, hay períodos en los cuales se pueden evidenciar mayores cambios en las ideas y las prácticas educativas. Uno de ellos fue posterior a la Segunda Guerra Mundial, cuando debido a la necesidad de mano de obra calificada se impulsó la educación superior. Otro hito histórico lo podemos observar después de los años 80 del siglo XX, período durante el cual la evolución de los conocimientos y la tecnología requirió una formación aún mayor, con lo cual se acrecentó y diversificó la oferta y demanda de los postgrados, principalmente en los países con más necesidades de desarrollo.

Esto ocurrió en América Latina donde se considera que la educación –y en especial el currículo de los postgrados– aún no logran encontrar un equilibrio que les permita alcanzar su cometido de convertirse en materia prima del

desarrollo. La preparación para la formación en educación superior puede convertirse en su principal herramienta, por lo cual debe ser impulsada por las políticas públicas de las diversas naciones. Así pues, conviene revisar qué se ha hecho y cuáles han sido sus resultados en nuestra región.

Los países investigados en el presente estudio sobre las políticas públicas en educación superior son: Argentina, Brasil, Chile y Colombia. Estos países son, junto con México y Venezuela, los que poseen sistemas de educación superior de mayor tamaño. En conjunto, los países mencionados concentran cerca del 80% de la matrícula latinoamericana. Además, ellos han sido protagonistas de transformaciones políticas y económicas que han repercutido profundamente en sus currículos, en la educación superior y en los postgrados en educación.

De las políticas públicas

Para entender las políticas públicas de Estado o de gobierno para la educación superior en el nivel de postgrados, conviene empezar por explicitar qué entendemos por Estado, gobierno y políticas públicas. En este aspecto Eloísa De Mattos propone una diferenciación oportuna:

Estes diferentes aspectos devem estar sempre referidos a um contorno de Estado no interior do qual eles se movimentam. Torna-se importante aqui ressaltar a diferenciação entre Estado e governo. Para se adotar uma compreensão sintética compatível com os objetivos deste texto, é possível se considerar Estado como o conjunto de instituições permanentes –como órgãos legislativos, tribunais, exército e outras que não formam um bloco monolítico necessariamente– que possibilitam a ação do governo; e Governo, como o conjunto de programas e projetos que parte da sociedade (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil e outros) propõe para a sociedade como um todo, configurando-se a orientação política de um determinado governo que assume e desempenha as funções de Estado por um determinado período¹ (De Mattos, 2001, p. 31).

¹ Estos diferentes aspectos deben estar siempre referidos a una estructura de Estado en el interior del cual actúan. Se torna importante aquí resaltar a diferenciación entre Estado y gobierno. Para adoptar una comprensión sintética compatible con los objetivos de este texto, es posible considerar Estado como el conjunto de instituciones permanentes –como órganos legislativos, tribunales, ejército y otras que no forman un bloque monolítico necesariamente– que posibilitan la acción del gobierno; y Gobierno, como el conjunto de programas y proyectos que parte de la sociedad (políticos, técnicos, organismos da sociedade civil y otros) propone para la sociedad como un todo, configurándose la orientación política de un determinado gobierno que asume y desempeña las funciones de Estado por un determinado período.

Desde esta perspectiva, el Estado puede entenderse como el conjunto de instituciones permanentes que soportan el accionar del gobierno; y el gobierno, como el conjunto de los programas y proyectos que surgen de la propuesta de la sociedad representada por unos dirigentes elegidos. Las políticas deben ser generadas por la sociedad desde la universidad, por sus diferentes actores y grupos de interés, quienes son los encargados de su reflexión, generación, evaluación y modificación. Tal vez, de esta forma, se pueden presentar soluciones equitativas, pertinentes y contextuales para resolver los problemas propios, que se espera tendrá mayor posibilidad de conseguir los objetivos deseados por la sociedad. Sin embargo, las políticas no son neutras; ellas están asociadas y son la expresión de la distribución del poder.

Las políticas educativas para la educación son entendidas por De Alba no como expresión de la sociedad, sino de los grupos de poder. A este respecto menciona:

Los diferentes grupos sociales, y especialmente los dominantes, expresan su visión del mundo, su proyecto social, su “verdad”, precisamente a través del currículum, concebido como elemento discursivo de la política educativa. Aunque no tuvieran ningún otro efecto al nivel de la escuela y del aula, las políticas curriculares constituyen, al menos como texto, como discurso, un importante elemento simbólico del proyecto social de los grupos en el poder. En ese nivel, la política curricular tiene que ser concebida, al menos en parte, como representación de otra cosa, como un mito, en el sentido de Barthes. En ese nivel ha surgido como un signo, como un significante. (1998, p. 3)

De acuerdo con De Alba (1998), los diferentes grupos de poder (gobierno, sectores de producción) son los responsables de la denominada “determinación curricular”, que enmarca las tendencias y orientaciones del currículo en educación superior. De Alba realiza una demanda al sector académico universitario para que asuma sus funciones y responsabilidades en esta labor, superando su actitud crítica, y convirtiéndola en una crítica-propositiva.

Casimiro Lopes también indica que “La política es el ejercicio de la decisión que nos constituye como sujetos. Esa decisión, siempre contingente, requiere el riesgo de la indeterminación: toda opción política es siempre una opción en un conjunto imprevisible de posibilidades” (Casimiro Lopes, 2015, p. 42), por lo que no se circunscribe a las decisiones o actos legislativos gubernamentales.

Los currículos de nivel de postgrados en educación superior están destinados a la generación de personal altamente especializado. Al respecto Clark (1983, p. 33) afirma que “desde que se organizó formalmente, la educación superior ha funcionado como una estructura social destinada al control de la técnica y el conocimiento avanzados”. Sin embargo, tal como lo afirma este autor, su mayor aporte está en formar los docentes universitarios requeridos por el crecimiento del sistema de educación. Se considera que los futuros docentes debemos *hacer* más bien que *adquirir* un conocimiento especializado para poder enseñarlo; debemos apropiarnos de herramientas para su adecuada transmisión. Por esto es tan importante formar los futuros docentes para esta tarea. De allí la necesidad de que existan postgrados en enseñanza universitaria, educación superior o equivalentes.

La idea de la educación superior como eje para conseguir una sociedad innovadora, productiva, justa, equitativa y estable, ha sido desarrollada en estudios, como los de Moreno-Brid y Ruiz-Nápoles (2009) y Chang (2002), quienes muestran la incidencia de la formación de mano de obra calificada y especializada en el desarrollo de un país, es decir requerimientos de formación de nivel de postgrados. Las mismas observaciones las realizan el Banco Mundial (1995 y 2000) y la OCDE (Brunner, et al. 2005), agencias que califican de “necesarias” las inversiones y esfuerzos realizados en ella para fortalecer los desarrollos sociales y económicos de los países de América Latina.

Debido a esto es fundamental identificar cuáles son las políticas públicas de educación superior, y cómo se encuentran reflejadas en la legislación y normatización de los diferentes países, para procurar identificar los factores que benefician o entorpecen el desarrollo adecuado de los postgrados en educación superior en nuestros países. También debemos considerar que estas políticas tienen dificultades para pasar de lo declarativo a realizaciones efectivas que lleguen a las instituciones educativas, para lo cual se requiere un adecuado estudio de las realidades propias de cada país, sin limitarse solo a su evaluación y control. Más allá de esto está la necesidad de tomar medidas para tratar la educación como un bien público y social, cuya responsabilidad no puede rehuir el Estado.

El estudio de estas políticas se basa en la propuesta de conjuntos valorativos de los intereses sociales, de Burton Clark, que para la educación superior son: la *justicia*, la *competencia* y la *libertad*. Al respecto Clark (1983) argumenta que:

Se advierten tres conjuntos valorativos básicos: la expectativa de los públicos modernos preocupados por la educación superior, los intereses de los funcionarios estatales y las actitudes de los trabajadores académicos. El primer conjunto se refiere a la justicia, el segundo a la competencia y el tercero a la libertad. Una cuarta orientación, poderosamente desarrollada por el propio Estado, cabría bajo la categoría de la lealtad. Las acciones emprendidas en nombre de estos valores a menudo chocan, se contradicen y requieren acomodamientos que suavicen el conflicto y permitan su expresión simultánea. (Clark, 1983, p. 334)

La implantación de estas políticas es muy desigual en los diferentes países, donde agentes, agencias y diversos discursos influyen en los currículos de la educación superior. En nuestro caso esto se evidencia en los postgrados en educación superior o docencia universitaria, donde los intereses se consideran vitales para el desarrollo de los diferentes sistemas de educación superior de cada uno de los países de América Latina, en general.

Contexto de los postgrados en América Latina

Se han realizado interesantes y esclarecedores estudios de la política en la educación superior en varios países de la región (García, 1996, 2010; Lucio, 2002; Rama, 2007). En estos estudios se plantea cómo la evolución política de los países latinoamericanos ha repercutido en la creación de nuevos modelos educativos que buscan apoyar la transformación social deseada.

En su estudio, García (1996) encontró que a principios de la década de los años noventa del siglo XX, del total de los 19 países de América Latina, cerca de un 40% correspondía a población económicamente activa, y cerca del 10% se encontraba en edades entre los 18 y 24 años (asociadas al nivel superior), la mitad de ellas en Brasil y México. Esta investigadora también observa importantes diferencias del PIB por habitante / año: 8000 US\$ en Argentina y menos de 1000 US\$ Nicaragua, Honduras y Bolivia, con una diferencia entre el 20% más rico y el 20% más pobre (quintiles), menor de 5 veces en Uruguay, y superior a 15 veces en Brasil Nicaragua y República Dominicana. Además, en el momento de su análisis, García encontró que el total de instituciones de educación superior (IES) en los 19 países de América Latina y el Caribe hispano, era de 5 438. Del total de ellas el 54% pertenecía al sector privado, y sólo una tercera parte poseía programas de postgrados y/o investigación

(García, 1996).

Por su parte, Lucio (2002) realizó el análisis comparativo de las cifras de educación superior de los países analizados que logró recolectar, las cuales se presentan en la Tabla 1, donde se resumen sus hallazgos iniciales, y las diferencias y similitudes entre los diferentes sistemas, que son producto de las políticas de los países en la década de 1980 a 1990. El autor concluye que las políticas internacionales han determinado en gran medida las políticas nacionales de la educación superior y con ellas las posibilidades de desarrollo de estos países.

Tabla 1. Comparación datos de Educación Superior

País	Año	Población	Matriculados	No. IES	Crecimiento	Alumnos / institución	Analfabetismo	Alumnos maestría doctor.	Progr. Maes-tria	Prog. Doctor.
Brasil	1988	151170000	1503560	868	0,9%	1732	22,3%	46062	78	22
México	1989	84914000	1078191	225	4,4%	4792	9,7%	26903	95	5
Argentina	1991	33036000	1077212	1272	7,4%	847	4,5%	9006	33	67
Colombia	1990	33147000	494100	217	4,6%	2276	17,7%	5525	100	1
Chile	1990	13129000	234973	288	4,6%	816	5,6%	2392	94	6

Fuente: Lucio, R. (2002). Políticas de Postgrado en América Latina. En Kent, R. (2002). *Los Temas críticos de la Educación en América Latina en los años noventa: Estudios comparativos*. México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Aguascalientes. pp. 325 – 374.

A su vez, Rama (2007) realiza un estudio de la evolución de las políticas de postgrados en América Latina, y encuentra condiciones políticas comunes en la región, que resume la Tabla 2.

Entre los aspectos que Rama (2007) resalta están el aumento del crecimiento de la matrícula privada frente a la pública, además de su feminización, que en busca de la igualdad de género ha aumentado y en la actualidad ya supera el 54% en promedio, con índices mayores en el Caribe por la migración masculina.

Tabla 2. Evolucion políticas de postgrado de Educacion superior en América Latina

Modelo ES	Modelo Político	Objetivos Políticos	Instrumento
Primera Reforma: Autonomía y cogobierno Modelo monopólico público	Lógica pública. Lucha por la autono- mía	Búsqueda de fondos. Estado Educador	Luchas Políticas. Alian- zas con estudiantes y partidos
Segunda Reforma: Mercantilización Mo- delo dual público – pri- vado	Diversificación. Lógica privada. Lucha por libertad de mercado Restricciones a la edu- cación pública	Competencia por los estudiantes. Libertad de enseñanza	Competitividad basada en la publicidad y en diferenciaciones de ca- lidad - precios
Tercera Reforma: Internacionalización Modelo Trinario (público – pri- vado – internacional)	Lógica internacional. Sistemas de asegura- miento de la calidad. Asociaciones de rec- torales Nuevo rol del Estado	Búsqueda de regulacio- nes públicas nacionales e internacionales. Incremento de la co- bertura. La educación como un bien público internacional	Alianzas internacio- nales Educación transfron- teriza Educación permanen- te. Nueva competencia internacional

Fuente: Rama, C. (2007). *Los Postgrados en América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. México: UDAL. p. 66.

Otro importante y completo estudio es el de Mollis, Nuñez y García (2010) en su libro *Políticas de postgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: Desafíos y perspectivas*. Allí los autores encontraron que en las últimas dos décadas en América Latina existen tanto tendencias homogeneizadoras, como divergentes. El análisis y las posteriores recomendaciones se realizan a partir del estudio de datos de Nuñez y de Mollis, de la Universidad de Buenos Aires, y del análisis de la realidad educativa de García (Op. cit.).

En este estudio podemos observar que entre los años 1994 y 2003 hubo una estabilización de los postgrados en Brasil y Chile con crecimiento bajo (2-3 veces), un crecimiento moderado en México y Argentina (4-5 veces) y un alto crecimiento en Venezuela y Colombia (8 y 9 veces). Estos datos muestran una tendencia masificadora que ha continuado presente en la última década (2005-2015). Se destaca el caso de Brasil, donde, a pesar de haber un fuerte desarrollo de los postgrados debido a su tamaño poblacional, su tasa de cobertura en 2004 era apenas de seis por cada 10.000 habitantes; frente a Venezuela y Cuba, con aproximadamente 19. Sin embargo, Brasil consolidó una cultura e infraestructura frente a países como Colombia, México y Venezuela, que

invertieron los recursos en soluciones individuales, no multiplicadoras, y de efecto limitado en el desarrollo nacional.

Al finalizar el año 2015 se publicó un estudio de estas realidades por la Red de Postgrados en Ciencias Sociales del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) titulado *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe* (Acosta, et al., 2015), donde se realiza un recuento de la situación de las realidades y políticas educativas del nivel de postgrados en Latinoamérica, haciendo especial mención de las situaciones de Brasil y México, y el caso de las reformas que se presentan en estos momentos en la educación superior chilena. Este estudio es de tipo cualitativo y descriptivo, por lo cual proporciona pocos datos para identificar numéricamente las tendencias regionales.

En nuestro estudio se observan las cifras de educación de las últimas dos décadas comparándolas con las obtenidas por otros investigadores. Sin embargo, también se plantea indagar la influencia en el currículo a partir de la definición de sus actores, sus agencias y las normativas explícitas de las políticas de educación superior. Se espera de esta forma identificar la realidad del currículo ante las presiones político-económico-sociales, que han sido también fruto de los cambios mundiales de la distribución del poder. Se plantea que, muy probablemente, las reformas académicas y curriculares de la educación superior en el nivel de postgrados han sido insuficientes y que, a pesar de los esfuerzos (en mayor o menor cuantía dependiendo de los países), no se ha logrado producir los efectos previstos, aun cuando algunos números parecen indicar avances. Al realizar el análisis observamos que pueden encubrir una realidad diferente.

La Tabla 3 presenta un breve resumen de cifras de indicadores relevantes en educación obtenidas de datos actualizados al 2014, lo que nos permitirá objetivar la situación educativa de los países y la manera en que las políticas han afectado (o deben afectar) estas situaciones. La información ha sido principalmente recabada de las páginas oficiales de los ministerios de educación, o de sus organismos pertinentes. Se destaca que no siempre es posible encontrar la información consolidada, actualizada y completa de la educación superior. En consecuencia, se debe recurrir a algunas fuentes complementarias.

Tabla 3. Situación Educación Superior en América Latina 2014

Año 2014	Datos de Población					Datos PIB			IES			Programas E. S.				
	Total	Adultos >15 a	% Adul. E.S.	Analfabetismo	Desempleo	Aum. PIB 2000-13	% PIB Edu	% PIB en EducProy a 2024	matricula privada E. S.	IES publicas	IES Privadas	pregrado	Especializaciones	Maestría	Doctorado	docentes E.S.
Bras.	212' Millón	144' Millón	45%	8,7%	5,9%	3,4%	5,8%	10,0%	71,4%	412	2197	32049	-	1682	1,8 Mil	293 Mil
Arg.	43' Millón	28' Millón	80%	0,9%	7,5%	5,4%	5,1%	NO	25,7%	57	66	6014	1,8 Mil	4230	890	200 Mil
Col.	46' Millón	30' Millón	48%	5,7%	10,5%	4,8%	4,9%	7,5%	46,6%	107	220	6129	2,9 Mil	1271	215	116 Mil
Chile	17' Millón	12' Millón	74%	3,3%	6,0%	4,8%	4,6%	NO	84,4%	16	205	2553	543	811	124	82 Mil

Fuente: Elaboración propia.

Agencias internacionales para la Educación Superior

Las agencias internacionales generan políticas y directrices de forma jerárquica, y con mayor o menor fortaleza en cuanto a su poder económico y político, sobre los países que afectan. Las agencias que mayor influencia tienen en el establecimiento de políticas educativas en el nivel de la educación superior en América Latina, según planteamiento de Alma Maldonado (2000), son: el Banco Mundial (BM), la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Estos son “los cuatro organismos internacionales que ejercen una influencia relevante en las políticas educativas de los países subdesarrollados, especialmente en la educación superior” (Maldonado, 2000, párr. 1). También, Casimiro Lopes (2008) considera a la UNESCO, al BM y al BID, como las principales influencias internacionales del currículo.

Se considera que existen, además, algunas otras agencias que también intervienen en áreas que afectan el currículo de la educación superior en el nivel de postgrados, como la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Monetario Internacional (FMI), y las organizaciones de universidades que influyen en los procesos de internacionalización y búsqueda de estándares de calidad en las actuales políticas educativas, por lo que se incluyen en la Tabla 4. Según el reporte de Jaramillo y Knight (2005) hay otra gran cantidad de instituciones, que, aunque tienen alguna influencia en la educación, no son tan relevantes como las mencionadas anteriormente.

Tabla 4. Agencias que influyen en Currículo de la ES en nivel Internacional

AGENCIA	NIVEL	CREADO	INTEGRANTES	PROPÓSITOS, FUNCIONES Y ACCIONES
Banco Mundial (BM)	Mundial	En 1944 por la ONU	Más de 170 países, pero Dirigido por USA	Es el mayor financista de nivel internacional y tiene gran influencia en los países en desarrollo que dependen del crédito. Presenta los temas de política y gobierno como cuestiones de carácter eminentemente técnico, desde la funcionalidad económica. Entre los planteamientos del BM está el generar “un ambiente favorable para las instituciones públicas y privadas” (Casanova, 1999, p. 167), con el propósito de aumentar la eficiencia del sistema educativo mediante la disminución de la participación estatal en la educación superior y la diversificación de fuentes de financiamiento, modificándola por generación de políticas, creación de organismos de vigilancia y control, apoyo indirecto y autonomía administrativa, de forma que sean cubiertas las necesidades y requerimientos de los mercados nacionales e internacionales.

Continuación Tabla 4

Fondo Monetario Internacional (FMI)	Mundial	En 1944 por la ONU	Reúne a 188 países	El FMI tiene como propósitos fomentar la cooperación monetaria internacional; facilitar la expansión y el crecimiento equilibrado del comercio internacional; fomentar la estabilidad cambiaria; contribuir a establecer un sistema multilateral de pagos para las transacciones corrientes entre los países miembros y eliminar las restricciones cambiarias que dificulten la expansión del comercio mundial; infundir confianza a los países miembros poniendo a su disposición los recursos del Fondo para acortar la duración y aminorar el desequilibrio de sus balanzas de pagos.
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)	Mundial	En 1945 por la ONU	Organismo de las Naciones Unidas, conformada por 190 países	Enmarca las políticas y el gobierno de la educación superior con respecto a su pertinencia. Recomienda como función del Estado promulgar un marco normativo y financiero que le permitan su autonomía académica e institucional. Además recomienda incorporar mecanismos de información, y mejorar procesos de selección, evaluación, formación y desarrollo de sus responsables. Para la UNESCO la calidad de la IES tiene una relación directa con la libertad, la autonomía, la justicia y la democracia (Mota.2004).
Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)	América Latina	Por la ONU en 1948	41 países miembros y 7 asociados	Asesorar los gobiernos de América Latina y el Caribe en las políticas de desarrollo social, con el propósito de garantizar el desarrollo económico con mayor equidad social.
Banco Interamericano de Desarrollo (BID)	Mundial	En 1959 por la OEA	Los países son 48 no prestatarios 22, prestatarios 26.	Es la principal fuente de financiación para el desarrollo y la educación de América Latina y el Caribe. Impone condiciones políticas para sus préstamos, por lo cual se considera generador de políticas que afectan el currículo de la ES. Algunas de estas directrices son: la integración curricular, los sistemas de evaluación de calidad, y la orientación hacia las competencias laborales de los niveles medio y superior.

Continuación Tabla 4

<p>Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE)</p>	<p>Mundial</p>	<p>Fundada en 1961</p>	<p>34 Estados, que representaban: el 70 % del mercado y el 80 % del PNB mundial.</p>	<p>Promueve políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas alrededor del mundo. Una de sus funciones es medir la productividad y flujos de inversión y, por ello, sus indicadores se convierten en la principal fuente acreditada para proporcionar datos sobre la estructura, las finanzas y el rendimiento de los sistemas educativos de los 34 países miembros (de AL solo Chile y México), así como de países integrantes del G-20 y de otros países asociados.</p>
<p>Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Institucional (USAID)</p>	<p>Internacional</p>	<p>3 de noviembre de 1961</p>	<p>Organismo independiente con directrices Departamento de Estado.</p>	<p>Su misión auto-declarada es acabar con la pobreza extrema y promover el desarrollo de sociedades democráticas. En la educación superior financia la formación de profesores universitarios y la creación de instituciones vocacionales docentes, unificando sus conceptos, metodologías y procedimientos para la educación en América Latina.</p>
<p>Organización Iberoamericana para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI)</p>	<p>Iberoamérica</p>	<p>Se constituyó en 1957 en el III Congreso Iberoamericano de Educación</p>	<p>Forman parte 24 Estados soberanos y un territorio dependiente (Puerto Rico)</p>	<p>Promueve estrategias de armonización de la educación superior en la región entre los ministerios, universidades, bibliotecas y centros de investigación. Desarrolla una tarea contributiva a la convergencia y la articulación entre los sistemas educativos y la educación superior del espacio iberoamericano a través de medios como la Revista Iberoamericana de Educación, las colecciones de libros, y otras publicaciones y trabajos, que facilitan el conocimiento mutuo entre los países y sus sistemas educativos, favoreciendo el desarrollo de políticas y de proyectos compartidos.</p>

Continuación Tabla 4

<p>Centro Europeo para el Desarrollo de la Formación Profesional (CEDEFOP)</p>	<p>Europa</p>	<p>Creado en 1975</p>	<p>28 países europeos</p>	<p>Trabaja para reforzar la cooperación europea y proporcionar la evidencia en la que se basa la política europea de Formación Profesional (FP). Es importante por la calidad de sus análisis comparativos y la experiencia, que utiliza para el asesoramiento técnico y la proposición de ideas para las políticas de formación profesional.</p> <p>El CEDEFOP trabaja en estrecha colaboración con la Comisión Europea, los gobiernos de los Estados miembros, representantes de los empresarios y los sindicatos, investigadores y profesionales de la formación profesional.</p>
<p>Organización Internacional de universidades (OUI)</p>	<p>América</p>	<p>Fundada en 1979 en Quebec</p>	<p>Integrada por más de 400 afiliados: universidades, centros de investigación, asociaciones, rectores.</p>	<p>Es una organización internacional dedicada a la cooperación entre las instituciones universitarias, y al desarrollo y articulación de la educación superior en toda América. Ofrece principalmente formación y capacitación de directivos universitarios.</p> <p>La OUI se dedica a brindar los medios necesarios y una amplia gama de expertos para implementar estrategias innovadoras de mejores prácticas para enfrentar los avances y los desafíos sectoriales.</p>
<p>Red Euro-latinoamericana de Directivos universitarios. (Columbus)</p>	<p>Europa y América Latina</p>	<p>Creado en 1987.</p>	<p>47 instituciones miembros, 36 en América Latina y 11 en Europa. Asociada a UNESCO.</p>	<p>Su principal objetivo es promover la cooperación internacional y el desarrollo institucional de las universidades, a través del perfeccionamiento de los procesos y estructuras de gestión. Las actividades de Columbus están diseñadas para apoyar a las universidades participantes en el desarrollo de estrategias, la implantación de políticas y la organización de estructuras.</p>

Continuación Tabla 4

<p>Organización Mundial del Comercio (OMC)</p>	<p>Mundial</p>	<p>establecida en 1995</p>	<p>Agrupada a 161 miembros, y 23 naciones observadores.</p>	<p>Única agencia internacional que se dedica a promover acuerdos de comercio de bienes y servicios entre las naciones, teniendo en cuenta que la educación superior se considera un servicio comerciable, con cada vez mayor valor de mercado.</p>
<p>Instituto Internacional para la educación superior en América Latina y EL Caribe (IESALC)</p>	<p>América Latina y el Caribe</p>	<p>12 de Noviembre de 1997</p>	<p>Funcionarios Unesco</p>	<p>Antes Centro Regional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (CRESALC). Su misión es la promoción de la educación superior, contribuyendo a implementar en la región latinoamericana y caribeña el programa que, en materia de educación superior, aprueba bianualmente la Conferencia General de la UNESCO.</p>
<p>Red Iberoamericana para la evaluación y acreditación de la Educación Superior (RIACES)</p>	<p>Iberoamérica</p>	<p>7 de mayo de 2003</p>	<p>Reúne varias agencias de acreditación de educación superior de A.L.</p>	<p>Se dedica a la cooperación técnica e intercambio humano e intelectual entre los sistemas universitarios, potenciando la creación de las agencias y unidades de evaluación y acreditación en cada uno de los países. Además busca la integración educativa de los países que componen el Espacio Iberoamericano para diseñar respuestas conjuntas, comunes y coordinadas a los desafíos que plantea la globalización de la educación superior.</p>

Fuente: Adoptado de los portales web de las agencias mencionadas.

Existe otra gran cantidad de instituciones que actúan sobre la educación en América Latina, que podemos encontrar en el reporte de Jaramillo y Knight (2005). Aun cuando tienen alguna influencia en la educación, consideramos que ésta no es tan relevante ni directa, como las nombradas en esta sección (Tabla 4).

Es importante tener en cuenta que, de los países que se presentan en este estudio, sólo Chile ha aceptado oficialmente y completamente a la fecha las directrices de apertura del mercado de la OCDE. Sin embargo, en el proceso de globalización de la economía se observan avances de estas adhesiones en los

demás países estudiados. Por ejemplo, Colombia se encuentra en proceso de adhesión, Brasil en proceso de colaboración, y Argentina aún no se pronuncia oficialmente a favor o en contra, lo cual implica que, si bien lentamente, estas directrices están siendo acogidas en ámbito latinoamericano.

A continuación revisaremos las agencias nacionales que afectan la educación superior. Observaremos el currículo, en especial el de los postgrados. De esta forma se buscan identificar los diversos aspectos sobre los que tiene responsabilidad, así como su capacidad de variación o fortaleza.

Agencias de la educación superior de nivel nacional

Los órganos internacionales ejercen una influencia mayor o menor en los países de América Latina, según su dependencia económica y epistémica; pero en general, cada país tiene un nivel de autonomía estatal para producir políticas curriculares oficiales del Estado orientadas a las instituciones de educación superior, las cuales manejan discursos y políticas propias, manifestadas en una heterogeneidad de modelos institucionales en la región.

En lo que concierne a la normatividad curricular, ésta adquiere su sentido de la necesidad de control del Estado sobre aspectos como la calidad académica, la formación para la producción, el establecimiento de un identidad nacional, la tensión de problemas socioculturales como el analfabetismo, la carencia de una educación adecuada no sólo en escritura, sino en áreas como la tecnología, la salud sexual, el medio ambiente, entre otros. El discurso oficial que orienta esta voluntad o intención política es producido, dirigido y controlado por un grupo de agencias creadas –algunas veces directamente por la misma nación y otras por organismos institucionales o gremiales–, con el fin de apoyar u oponerse a los discursos oficiales generados y, en la mayor parte de los casos, impuestos de forma hegemónica.

En los países objeto de estudio encontramos políticas educativas comunes hacia la internacionalización y la búsqueda de estándares de calidad, además de la introducción de los discursos de las competencias en la educación superior. Sin embargo, divergen en sus ideales de financiación. Algunos países como Colombia y Chile se orientan a un fuerte capitalismo y autofinanciación

del sistema. Chile está en proceso de reconsideración de sus políticas educativas. De otro lado, Brasil y Argentina cuentan con políticas de apoyo a las instituciones y estudiantes para promover y estimular el desarrollo de los niveles superiores de la educación, lo cual veremos a continuación en las agencias que orientan el proceso.

Argentina

La historia de Argentina alrededor de la reivindicación de la autonomía universitaria ha sido paradigmática desde el Movimiento de Córdoba en 1918 y continúa siendo una de las tendencias impulsoras de la región. Esto se conserva aún en buena medida con las agencias descentralizadas, institucionales y académicas que aportan a la construcción de la educación superior en el país. En total se encontraron nueve agencias que tienen influencia en el currículo de la educación superior, como podemos observar en la Tabla 5.

Tabla 5. Agencias de Currículo de la Educación Superior en Argentina.

Ministerio de Educación (ME)
Consejo Interuniversitario Nacional (CIN)
Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP)
Secretaría de políticas universitarias (SPU)
Consejos Regionales de Planificación de la Educación (CPRES)
Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE)
Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU)
Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica
Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU)

Fuente: Ministerio de Educación (2016). Agencias de Currículo de la Educación Superior en Argentina. Recuperado de: <http://portal.educacion.gov.ar>

Se encuentra que el 56% de las agencias son gubernamentales, lo cual señala un bajo nivel de autonomía y de participación de los diversos sectores en el desarrollo de la educación superior del país. Estas agencias son: el Ministerio de Educación (ME) y sus órganos especializados como la Secretaría de Políticas Universitarias (SPU), la Dirección Nacional de Gestión Universitaria (DNGU), la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (CONEAU), la Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica, perteneciente al Ministerio de Ciencia y Tecnología, que se considera una fuerte influencia en relación con la financiación en el nivel de los postgrados en investigación.

Las cuatro agencias restantes son el Consejo Interuniversitario Nacional (CIN) que representan las universidades públicas, el Consejo de Rectores de Universidades Privadas (CRUP), los Consejos Regionales de Planificación de la Educación (CPRES), que propende por intereses regionales y económicos, y la Sociedad Argentina de Estudios Comparados en Educación (SAECE) que representa el sector académico.

A pesar del exceso de agencias en la política para la educación superior, en Argentina existen principios democráticos y participativos tanto en el gobierno como en las Instituciones de la educación superior, que se observan en la construcción e influencia curricular de grupos de interés en la República de Argentina. Es interesante observar el crecimiento exagerado de agencias que directa o indirectamente controlan los distintos currículos de la educación superior.

Brasil

Se encontraron seis agencias que presentan influencia en el currículo de la educación superior, las cuales pueden ser observadas en la Tabla 6. Cabe destacar que en Brasil la mayoría de las agencias que regulan la educación superior tienen una larga trayectoria, lo que le confiere una importante solidez al sistema. La estructura del sistema de educación superior brasilero se desarrolló a partir de la Segunda Guerra Mundial. Tuvo modificaciones sustanciales con las reformas realizadas en la dictadura, pero en el nuevo milenio ha sido renovado.

Tabla 6. Agencias de Currículo de la Educación Superior en Brasil.

Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
Instituto Nacional de Estudios e Investigaciones Educativas Anísio Teixeira (INEP)
Sistema Nacional de Evaluación en la Educación Superior (SINAES)
Coordinación de Mejoramiento del Personal de Nivel Superior (CAPES)
Consejo Nacional de Educación (CNE)
Comisión Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CONAES)

Fuente: Agencias de Currículo de la Educación Superior en Brasil. (2016) (en línea) Recuperado de <http://www.mec.gov.br/>

En el nivel de postgrado, la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) es la encargada de la evaluación. Los resultados de esta agencia son muy influyentes, ya que se utilizan como base para la formulación de políticas en este nivel, o para dimensionar acciones de fomento (bolsas de estudio, auxilios, apoyos). El financiamiento del sistema ha permitido su continuidad y evolución.

En las agencias se destaca la centralización del sistema de educación superior, especialmente evidenciada en las funciones del Ministerio de Educação e Cultura (MEC). Los demás niveles de enseñanza (infantil, fundamental y media) son regulados en acuerdo con los otros entes territoriales, pero el MEC asume directamente lo relativo al nivel superior. Se tiene una agencia de información llamada Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) y otra de asesoría conocida como Conselho Nacional de Educação (CNE). En los procesos de evaluación encontramos la Comissão de Aperfeiçoamento de Pessoal do Nível Superior (CAPES), especialmente orientado a los postgrados, que participa en su apoyo y financiación, y el Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) que evalúa y propone estrategias de mejoramiento para la educación superior, con su órgano asesor llamado Comissão Nacional de Avaliação da Educação Superior (CONAES).

El sistema de agencias educativas del Estado en Brasil tiene una fuerte orientación a la evaluación, que va de la mano con el apoyo y financiamiento. Las agencias gubernamentales establecen la política y el control, pero permiten la autonomía de las instituciones para encontrar la forma de aplicarlas, evaluando, estableciendo recomendaciones y apoyando la educación superior, en especial en el nivel de postgrados y de investigación.

Chile

Chile presenta en la educación superior una importante regulación estatal y una expresa reglamentación orientada a la educación privada. Sus agencias podemos verlas en la Tabla 7:

Tabla 7. Agencias de Currículo de la Educación Superior en Chile.

Ministerio de Educación (MINEDUC)
Comisión Nacional de Acreditación (CNA)
Agencia de Calidad de la Educación
Superintendencia de Educación (Supereduc)
Consejo Nacional de Educación (CNED)
Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT)
Consejo Superior de Educación (CSE)
Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH)

Fuente: Agencias de Currículo de la Educación Superior en Chile. (2016) (en línea) Recuperado de: [http:// www.mineduc.cl/](http://www.mineduc.cl/)

La mayor parte de las agencias están bajo el control directo del Estado a través del Ministerio de Educación (ME), la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), la Agencia de Calidad de la Educación (ACE), la Superintendencia de Educación (SE), el Consejo Nacional de Educación (CNED), y la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CNICT). Sólo dos de las instituciones implican participación de agentes o agencias diferentes a las estatales. Ellas son: el Consejo Superior de Educación (CSE) y el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Como puede observarse, el Estado regula y establece los criterios curriculares, mientras la comunidad institucional y académica tiene una función de asesoría, o consejo para sus decisiones.

Existe una fuerte influencia del Estado en la educación, como lo muestran las seis agencias que se encargan de vigilar, valorar y aprobar las prácticas educativas, a través de procesos de evaluación, acreditación de calidad, aprobaciones de funcionamiento y sanciones por incumplimiento. De esta forma las agencias gubernamentales tienen una influencia directa sobre el currículo de la educación superior. Se resalta el caso del CNED, el cual “Aprueba las bases curriculares y sus adecuaciones, los planes y programas”. De esta tendencia se aparta la agencia estatal CONICYT, encargada de impulsar y financiar la investigación. En el ámbito de las agencias institucionales la CSE y la CRUCH tienen un papel de asesoría, apoyo y fuentes de información. Pero se aprecia un carácter limitado en su influencia.

Colombia

Las agencias nacionales que influyen en el currículo de la educación superior en Colombia son en total nueve, la mayor cantidad entre los países analizados. En ellas se observa, tal como en ocurre Chile, la gran fuerza de la regulación estatal sobre la educación y la poca participación que poseen los demás grupos de interés.

No deja de resultar significativo que la Ministra de Educación colombiana haya anunciado en el año 2015 que las reformas a la educación propuestas para la educación superior se encuentran orientadas por el modelo chileno, que implica la aceptación plena de los principios de la globalización para la educación superior como un mercado. Las agencias reguladoras se muestran en la Tabla 8.

Tabla 8. Agencias de Currículo de la Educación Superior en Colombia.

Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)
Ministerio de Educación Nacional (MEN)
Viceministerio de Educación Superior (Vice de ES)
Comisión Nacional para el Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES)
Consejo Nacional de Acreditación (CNA)
Subdirección de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (SACES)
Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES)
Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología (Colciencias)
Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX)
Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP)

Fuente: Agencias de Currículo de la Educación Superior en Colombia. (2016). Recuperado de <http://www.mineduccion.gov.co>

Estas agencias tienen diversas funciones. Por lo tanto, su influencia afecta diferentes aspectos del currículo de la educación superior, principalmente en el nivel de las políticas públicas como el Viceministerio de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación Superior (CESU). En el área de evaluaciones de calidad, están el Consejo Nacional de Acreditación (CNA), la Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad

de la Educación Superior (CONACES), el Sistema de Aseguramiento de la Calidad de Educación Superior (SACES) y el Instituto Colombiano para el Fomento de la Educación Superior (ICFES), que implican ajustar los diseños curriculares (programas) a estándares definidos para conseguir la aprobación de funcionamiento. Algunos otros, como el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias) y el Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico (IDEP) –este último para Bogotá– se encargan de apoyar los proyectos de investigación que son parte constitutiva de las funciones de la universidad. Finalmente se tiene el Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (ICETEX) que, a través del crédito educativo, contribuye con sus políticas de oportunidades de acceso, aun cuando su influencia curricular sea sólo a través del apoyo a la demanda educativa.

Legislación de la educación superior para América Latina

Actualmente no existe una legislación que se extienda a todos los países de América Latina. Sin embargo existen políticas, acuerdos, recomendaciones, informes, reportes y declaraciones internacionales que tienen una fuerza regulativa sobre las políticas, estrategias y acciones de los sistemas educativos nacionales. Un ejemplo de esta fuerte influencia es la Declaración de Bologna, orientada a unificar las políticas educativas y curriculares de las universidades de Europa. La Declaración de Bologna y las sucesivas declaraciones surgidas en el marco del Espacio de Educación Superior Europeo, pueden considerarse la mayor influencia que han tenido los sistemas educativos latinoamericanos. Esto es una muestra del alto grado de eurocentrismo en materia educativa que se ha impuesto en el contexto de la globalización de la educación.

El propósito de esta sección es identificar las regulaciones y sus efectos en los sistemas educativos del sector, especialmente en el campo del currículo. En este sentido se siguen las consideraciones de los estudios realizados por Casanova (1999) y Cox (2006), que señalan la necesidad de identificar estructuras, procesos y saberes de las políticas para entender sus efectos en la educación superior. A continuación se describen las políticas respectivas de cada país.

Política Nacional en Argentina

En este país se ha desarrollado una legislación bastante completa en torno a la educación, especialmente en la educación superior que, al contrario de limitar la autonomía de las universidades, busca garantizarla y facilitar su articulación con otros sistemas educativos, tanto nacionales como extranjeros; y propende por la calidad y los derechos de los estudiantes, docentes e instituciones.

Las dos regulaciones más importantes de este sistema son la Ley 26 206/06, que define la estructura del Sistema Educativo Nacional, la cual está comprendida por cuatro niveles: inicial, primaria, secundaria, superior; y ocho modalidades: técnico profesional, artística, especial, permanente de jóvenes y adultos, rural, intercultural bilingüe, domiciliaria y hospitalaria, y en contextos de privación de libertad. Es reglamentada por los decretos: 276/99, 81/98, 1296/93, 487/00, 428/00, y 1232/01.

La segunda es la Ley de Educación Superior No. 24 521 de 1995, que según Krotsch (2002) posee un contenido fuertemente normativo, con 89 artículos, y pretende regular y reglamentar el funcionamiento de las instituciones universitarias. Fue modificada por la Ley No. 25 573 en la cual se asigna autonomía a universidades, apoyo al discapacitado y gratuidad en universidades públicas. Se reglamenta con la ley No. 25 165 de 1995 y los decretos: No. 499/95, No. 173/96, No. 705/97, No. 576/96, No. 1232/2001, y No. 1047/99.

Además de estas leyes encontramos las resoluciones ministeriales, las cuales se catalogan por temas: instituciones universitarias privadas, instituciones universitarias extranjeras, resoluciones sobre postgrado, resoluciones de la modalidad a distancia, alumnos extranjeros, programa de incentivos a los docentes-investigadores, convalidación de títulos, carga horaria y financiación de proyectos de extensión universitaria.

La educación en Argentina se ha recuperado del fuerte debilitamiento académico, producto de la dictadura finalizada en 1983. Actualmente la educación superior, aunque fuertemente reglamentada, posee un relativo carácter autónomo (representado por su gobierno colegiado), universalidad (acceso irrestricto y gratuidad de la enseñanza pública); en el caso de

las universidades privadas se manejan valores muy asequibles. También conviene resaltar que este país ya cuenta con la integración de los diferentes niveles formativos básicos y superiores y la creación de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria, la cual vela por la calidad educativa.

Política Nacional en Brasil

Brasil es considerada la séptima economía del mundo por su superficie (8,5 millones de Km²), su población (>200 millones) y un alto PIB (2 253 billones de dólares). A pesar de esto, aún es un lugar de inequidades, con casi 14 millones de analfabetos mayores a 15 años. Este país ha realizado una importante apuesta en el nivel educativo: invierte un 5,2% del PIB (PNUD, 2013), el cual, sin embargo, se considera insuficiente, al tratarse de un país en pleno desarrollo y con un considerable retraso en la atención educativa de su población. Recientemente fue aprobado un Plan Nacional de Educación que proyecta su ampliación a un 7% del PIB a 2019 y llegar a un 10% en 2024.

Las primeras universidades públicas de Brasil se crean en 1920, pero con un lento desarrollo educativo, y con el hecho que la universalización de la primaria no se alcanzó hasta 1990. En la educación superior, por tanto, sus políticas se han orientado a ampliación de cobertura, tanto a través del incremento de IES privadas como a la financiación y creación de universidades públicas de responsabilidad federal, estatal y municipal. También ha sido acompañada (con la Ley 12 711 / 12) con políticas de inclusión social y de promoción por resultados académicos por el Sistema de Selección Unificada (SISU).

Este es un país que superó la dictadura y transitó al gobierno democrático en 1985. Desde aquel momento, la educación se convirtió en un punto central de su transformación. Con la Constitución de 1988, se concretó y normatizó esta transformación, de forma que su aplicación se efectuaría a partir de 1996, año en el cual se inició la reglamentación de las políticas propuestas. En el año 2004 se estableció la agencia de supervisión y regulación con el Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior (SINAES). A partir de ese momento, se generó toda una nueva y completa reglamentación para la evaluación y acreditación de

la educación superior que conforma la mayor parte de su regulación educativa, y que concuerda con los lineamientos de la Declaración de Bologna y sus procesos subsiguientes, como el Proyecto Tuning.

En un estudio realizado por Ferreira y Lima (2013), se puede observar que, a pesar de apoyar políticas integracionistas alineadas al modelo europeo y de competencias, el currículo de la educación superior en América Latina carece de un espacio común que permita la adecuada reflexión y comprensión, de parte de los involucrados, sobre sus desarrollos. Por tanto, el Proyecto Tuning en América Latina, el cual busca la internacionalización de los currículos y la formación de mano de obra de exportación, aún no consigue la unificación de parámetros curriculares tan básicos como el crédito académico y titulaciones comparables.

Política Nacional en Chile

Chile es un gran referente de estudios de política curricular, tanto en la historia reciente como en sus procesos actuales, después de su retorno a la democracia en la década de los años noventa del siglo pasado. Su política educativa se basa en la Ley Orgánica Constitucional de Educación (LOCE), establecida por la dictadura en los años ochenta del siglo anterior, a la cual se le realizaron algunas reformas como la creación del Centro de Estudios y Consejo Superior de Educación, y un Consejo Superior de Evaluación, para supervisión y acreditación de las universidades.

La política educativa chilena se encuentra fuertemente orientada hacia la financiación, evaluación y acreditación de los programas de educación superior. En ella se observa una marcada importancia asignada a los procesos de internacionalización, a través del reconocimiento de títulos y procesos de homologación. Otra política de amplia reglamentación es la económica que regula los presupuestos, créditos educativos y becas. Finalmente se muestra una alta injerencia en la organización y gobernabilidad institucional de parte del Estado.

El 24 de diciembre de 2015 fue aprobada en Chile la “Ley Corta de Gratuidad de la Educación Superior en 2016”, que garantiza el financiamiento (gratuidad) de la educación superior para la población de los cinco deciles de menores

ingresos (entre 150 000 y 300 000 estudiantes según la fuente). Esta Ley cobijará las universidades públicas (pertenecientes al Consejo de Rectores), y a las privadas sin lucro con cuatro años de acreditación. Además, actualmente se realiza un financiamiento para 144000 estudiantes de formación técnica. La ley es temporal, como su nombre lo indica, y está pendiente la legislación de una nueva normativa para la educación superior en Chile, que busca hacer permanente y generalizar la gratuidad de la educación superior, además de los sistemas de mejora a la calidad de la misma.

Política Nacional en Colombia

A partir de 1980 Colombia inició un proceso de reforma que buscaba expansión, principalmente mediante las instituciones privadas de educación superior. La Constitución de 1991 fue un hito que marcó una nueva regulación a todos los niveles de la sociedad colombiana. A partir de ese momento comenzó a producirse la regulación que establece límites a la educación en Colombia en el nivel de la educación superior y de los postgrados.

La ley que nos compete directamente en la educación superior es la Ley 30/92. Por medio de ella se organiza el servicio público de la educación superior. En esta Ley se reconoce el carácter autónomo de las instituciones universitarias públicas, con la capacidad de designación de sus rectores de manera interna, y mediante instituciones creadas como el CESU, el CNA, el CRES y el FODESEP, según Orozco (1993). La Ley 30 también reglamenta las instituciones de educación superior privadas.

Es, tal vez, la Ley 30 de 1992 la legislación estatal con mayor injerencia directa con el currículo. A partir de ella pueden observarse mecanismos de control muy fuertes como el Registro Calificado, el cual debe someter a regulación todos los programas de formación que se ofrecen en el país. Los principales puntos a cumplir por cada programa están descritos en el Artículo 5. El programa tampoco puede ser modificado sin autorización expresa del Ministerio de Educación (Artículo 42). También se encuentran definidos y sugeridos la adaptación del currículo a ciclos propedéuticos (artículos 14, 15, 42) y, para cumplir con flexibilidad a nivel internacional, la expresión por créditos académicos.

El Decreto 1075 de 2015 (título 3, capítulo 2, sección 2) resalta que la evaluación del “contenido curricular” y los “perfiles pretendidos” son condiciones de obtención del registro calificado. Al tener en cuenta que sin registro calificado no tienen validez los títulos otorgados, se evidencia un control estatal directo sobre los currículos de la educación superior y sobre la alta influencia de la normatividad en su desarrollo. El Registro Calificado hace parte del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad.²

Comparación de las políticas de postgrado en Argentina, Brasil, Chile y Colombia

Para la comparación de las políticas de postgrado en los países mencionados se tuvo en cuenta que las políticas públicas pueden ser de Estado o de gobierno y que corresponden a las intenciones o posición de los grupos de poder que tiene la dirección del Estado (casi permanente) o del gobierno (temporal, por periodo electivo). Éste fue un primer hito que orientó la identificación y la comparación de los órganos que influyen estas políticas de nivel internacional y nacional.

Como se mencionó en una sección precedente, las agencias internacionales identificadas fueron de nivel mundial: BM, FMI, UNESCO, BID, OCDE y OMC. Se encontraron organismos internacionales: USAID y CEDEFOP; por Iberoamérica: OEI y RIACES; y por América Latina: CEPAL, OUI, Columbus, IESALC. Como podemos observar, los organismos económicos tienen una importante participación en las políticas educativas de los postgrados. Las organizaciones regionales, por su parte, tienen un interés marcado por los procesos de internacionalización y mutua ayuda, tanto institucional como académica, para el avance y mejoramiento de la educación superior.

² El Registro Calificado en Colombia fue regulado por la Ley 1188/08, posteriormente recopilado por el Decreto 1075/15, que define las condiciones de calidad de los programas de educación superior. Esta reglamentación fue acrecentada en base al Artículo 222 de la Ley 1753/15, reflejado en el Decreto 2450/15. Esta última adición refuerza el control del currículo de los programas orientados al sector educativo, delineando y prescribiendo los requerimientos de denominación, perfiles, objetivos, metodología, evaluación, contenidos, organización, medios y herramientas educativas, además de la selección docente y otra serie de parámetros que deben alinearse a las políticas estatales e internacionales, por ejemplo los estándares de competencias y los créditos académicos. En caso de no aceptar estas regulaciones, los programas ofertados perderán su validez legal.

Al observar las influencias externas en las legislaciones nacionales se identificó cómo se expresan las políticas educativas. Para su clasificación consideramos valioso basarnos en los conjuntos de valores, definidos por Burton Clark (1983), de justicia, libertad y competencia, que permiten integrar las diversas tendencias y políticas públicas que se adecúan mejor a cada uno de estos conceptos. La lealtad es el cuarto valor nombrado por Clark, pero no se considera reflejado en las políticas educativas. Estos conceptos son interpretados con base en el lenguaje utilizado por la normatividad, según se presenta en la Tabla 9.

Tabla 9. Conjuntos de Valores de Clark. (1.983)

Valor	Interpretado como:	Significado
Justicia social	Equidad	Oportunidades de acceso diferenciados para poblaciones especiales
	Cobertura	Expansión de la matrícula del sistema
	Financiamiento	Préstamos, becas y apoyo de proyectos investigativos por la universidad
Libertad	Pertinencia	Contribuya realmente a las posibilidades y necesidades nacionales
	Flexibilidad	Acortamiento de las carreras, disminución de cargas horarias e inclusión de títulos intermedios o ciclos propedéuticos
	Descentralización	Autonomía académica, administrativa y financiera, además de la desregulación
Competencia	Calidad	Cumplimiento de estándares a nivel institucional, de docentes y de estudiantes
	Innovación	Principalmente respecto de la apertura a nuevos saberes, capacidad crítica y de análisis
	Internacionalización	Aspectos de globalización, estandarización, movilidad internacional
	Asociación con sector privado	Tanto por la formación directa por las empresas, como la financiación por la industria de formación e investigación

Fuente: Clark, R. D. (1983). El Sistema de Educación Superior.

La justicia educativa, en especial el tema de financiamiento, que en su mayoría implica restricciones en la participación del Estado, es una tendencia común de las políticas en la educación superior en América Latina según los estudios de Alcántara y Silva (2008). Otro tema de alto impacto, aun cuando no tan reflejado en las políticas, es el valor de la libertad, con la descentralización y autonomía, que es un valor distintivo de la educación superior. La libertad académica e investigativa se considera fundamental en el nivel educativo de postgrado donde no puede existir la creación de conocimiento sin la existencia de la libertad académica. Su puesta en práctica puede verse entorpecida por algunos excesos regulatorios planteados por los gobiernos. Por último, encontramos el conjunto de políticas de la competencia, cuyo objetivo más obvio supone que la educación superior, particularmente la de nivel de postgrados, se convierta en un motor del desarrollo del país, y que la formación de docentes y de docentes-investigadores preparados para estos niveles, apoyen su crecimiento y mejoramiento. A continuación se describe su presencia en los países estudiados.

Políticas de Justicia

Estas políticas comprenden como decíamos la equidad (oportunidades de acceso diferenciados para poblaciones especiales), la cobertura (expansión del sistema) y el financiamiento (a nivel de préstamos, becas y apoyo de proyectos investigativos por la universidad).

En el macro-discurso, tanto de nivel internacional como nacional, se pretende que la educación superior sea un medio reductor de brechas sociales, a pesar de que investigaciones, como la de Libardo Sarmiento (1997) muestran que, aun cuando es una idea común usada en las diversas políticas, la educación tiende a mantener un estatus y, en general, no pretende su modificación. Un claro ejemplo es la situación de los estudiantes de postgrado, a los cuales, si no tienen solvencia económica, les es casi imposible invertir no sólo una gran suma de dinero de su propio peculio sino, también, invertir de dos a cuatro años de su vida productiva para la adecuada realización de su formación.

Como se observa, el principal objetivo de las políticas actuales en los países estudiados es la correspondiente a la financiación, que en Colombia y Chile se orienta claramente a créditos y becas destinados a los estudiantes, con

poco apoyo directo a las instituciones públicas (o privadas). En Brasil, por el contrario, coexisten dos líneas de apoyo, tanto por asignaciones directas a la creación, mantenimiento y ampliación de IES oficiales y privadas, como auxilios a estudiantes para financiar sus estudios de postgrado. En Argentina se observa poca regulación oficial, pero se manifiesta un equilibrio en sus políticas, expresado en un apoyo estatal a los temas de cobertura, equidad y financiación, aun cuando no se compromete con la completa gratuidad como en el caso brasileiro. A continuación se examinan los hallazgos en cada país, a partir de las investigaciones realizadas en este aspecto.

Argentina es el país que presenta una mayor tradición de lucha por la justicia en la educación superior. Sin embargo, la diversidad de sus crisis políticas ha hecho difícil el camino para su logro. Actualmente la educación superior se rige por la Ley de Educación Superior de 1995, la cual está orientada a la autonomía académica e institucional, que introdujo cambios en el financiamiento y el gobierno. Esta ley reproduce el espíritu de la Ley Avellaneda que rigió el funcionamiento universitario durante más de 70 años en Argentina. Posee la mayor relación entre los sectores público/privado de los países estudiados (75%) y la mayor cobertura de ES en la población adulta con el 80%. Sus políticas se podrían considerar ejemplos posibles para la región y, como observamos en su legislación, posee leyes que articulan los tres sentidos asignados a lo que se consideró justicia educativa. Esto se observa en especial en las políticas financieras y académicas de acceso abierto, que además apoyan la permanencia en la universidad.

Para el análisis de las políticas educativas en Brasil se identificó un estudio realizado por Barreyro y Oliveira (2015) que muestra la evolución de las políticas de educación superior en las últimas décadas y que presenta un cuadro muy completo de la situación. Allí se observa cómo en la última década se han desarrollado mecanismos sociales, orientados a la disminución de las inequidades de acceso como las becas con criterios socioeconómicos del Programa Universidad para todos (ProUni) creado en 2004, que actualmente ofrece cerca de 300000 becas en educación de pregrado. Este estudio también muestra cómo Brasil ha impulsado la creación de Institutos Federales de Educación, Ciencia y Tecnología, a partir del año 2008, con un total de 38 institutos, los cuales han tenido un incremento continuo de matrículas, que se duplicó en el año 2012 con respecto al año 2009, según datos del INEP.

Otro gran aporte fue la creación de la Universidad Abierta de Brasil para la Educación a Distancia, orientada a la formación complementaria de los docentes. La educación a distancia también es una gran tendencia dentro de las instituciones privadas, pero difícilmente cuantificable por su carácter abierto, y aún pendiente de una adecuada regulación. Sin embargo, este impulso a lo público no ha sido suficiente, y el gran crecimiento de la matrícula universitaria ha sido absorbido principalmente por el sector privado, que se caracteriza por su gran heterogeneidad y diversificación, menor calidad que el sistema público, mayor oferta de cursos nocturnos, pagos excesivos y menor selectividad.

Por último, en el campo del financiamiento, se resaltan los programas de créditos para la educación superior otorgados por el Estado, inicialmente con la creación del Fondo de Financiamiento ao Estudante do Ensino Superior (FIES) en 1999, y la ley de cuotas que garantiza cupos en las instituciones de educación superior para sectores tradicionalmente desfavorecidos de la población.

En Chile existen variados estudios como el realizado por Pamela Díaz-Romero (2006), quien editó los resultados del seminario “Estrategias de Inclusión en la Educación Superior” patrocinado por CEPAL-ORELAC, llamado *Caminos para la inclusión en la Educación Superior en Chile*. En este libro se plasma la visión de los participantes a este seminario, entre los cuales se encuentra que la exclusión por méritos individuales se convierte en una exclusión por desigualdades de oportunidades por origen. Jorge Manzi, uno de los colaboradores del libro, indica cómo, a pesar de la equivalencia proporcional por orígenes en la educación media, al llegar a la educación superior existe una significativa reducción de quienes vienen de instituciones oficiales, frente a los estudiantes de instituciones privadas.

Otros resultados vistos en este estudio, presentados en el capítulo de Pilar Álamos, se refieren al crecimiento en la matrícula de educación superior a partir del año 2000, consecuente con el crecimiento del sector privado, pues el público permanece estático. Como observamos, las políticas nacionales están orientadas a la financiación, antes que a lograr equidad o cobertura, aun cuando la cobertura no se observa como una prioridad tal vez por su alto índice actual, del 74% de su población adulta, sólo superado por Argentina con el 80%.

En el caso de Colombia las políticas educativas de justicia en el currículo de la educación superior son expuestas en el libro *Lineamientos Política de Educación Superior Inclusiva* del MEN. En este libro el equipo del MEN expresa los principios y estrategias planteados para lograr una mayor equidad y oportunidad de los grupos priorizados: personas con discapacidad, grupos étnicos, población desmovilizada y/o víctima del conflicto armado en Colombia y población habitante de frontera. Con esto, el MEN pretende crear “un modelo educativo abierto y generoso que entiende la diversidad como una característica inherente no sólo al ser humano sino a la vida misma” (Ministerio de Educación Nacional, 2013, p. 12). Es notorio cómo no se considera en este documento la población en situación de pobreza, tema que es tratado en los aspectos de financiación.

Para lograr esta política inclusiva, el Estado propone la adecuación de los currículos y el fortalecimiento de los perfiles docentes. Se pretende que, de esta forma, la educación consiga autonomía, respeto, pluralismo, diversidad, pertinencia, capacidad de comprensión y de crítica, con el estudiante como protagonista central del proceso educativo. Este cambio de considerar la inclusión como atención a la persona con necesidades especiales a trabajar el concepto de Educación para Todos, que reconoce la riqueza de la diversidad, sigue los lineamientos dados por la UNESCO en la Conferencia Mundial de Salamanca de 1994 sobre necesidades educativas especiales.

La educación inclusiva se presenta a partir de seis de sus características: participación, pertinencia, equidad antes que igualdad, diversidad, interculturalidad y calidad, que se deben encontrar articuladas y expresadas en los currículos. La normatividad o reglamentación tanto nacional como internacional que manifiestan estas políticas de inclusión en Colombia se exhiben en la parte final del documento del Ministerio de Educación Nacional (2013, pp. 115-140).

La cobertura de la educación superior en Colombia ha crecido relativamente en las dos últimas décadas. Ésta ha sido impulsada principalmente en el nivel tecnológico por las fuertes inversiones realizadas en el SENA. Las especializaciones han crecido debido a la gran oferta realizada por las universidades privadas, que encontraron en la necesidad de subsanar las falencias de los postgrados una gran oportunidad para competir en

el mercado educativo y mejorar su capital económico. Sin embargo, en el nivel de maestrías y doctorados de carácter investigativo, los incrementos son modestos, como puede apreciarse en la Tabla 3 Situación Educación Superior en América Latina 2014. Las políticas de financiamiento han estado centradas en el crédito, principalmente mediante la acción del ICETEX y el actual programa bandera del Ministerio Ser Pilo Paga, orientado igualmente a la beca-crédito.³

Si bien las políticas de justicia, como mencionamos, están relacionadas con la igualdad de oportunidades, una de las mayores brechas para ello es el aspecto económico. Las posibilidades de acceso relacionadas con el costo de los postgrados de educación superior que estudiamos para cada país permiten apreciar el apoyo que cada sociedad brinda a este nivel y área del saber. Los valores no siempre son publicados, mientras que otros sólo son suministrados tras un proceso de inscripción. Por esto no es posible conocer en totalidad la situación a este respecto.

En este campo encontramos una acentuada diferencia en las políticas de financiamiento de los cuatro países estudiados. Mientras en Brasil los postgrados en las universidades públicas son gratuitos, con el cobro tan sólo de una tasa de inscripción para la realización de pruebas de aceptación, en Colombia el costo de los postgrados es muy alto, tanto en las universidades públicas como en las privadas. Chile y Argentina también se encuentran entre estos dos extremos: mientras Argentina está cercana a Brasil, con bajos precios en universidades públicas y privadas, en Chile los valores de las matrículas son altos, a pesar de que son inferiores a la mitad del promedio colombiano.

³ El programa Ser pilo paga está diseñado para beneficiar a los bajos estratos con mayores puntajes de pruebas SABER 11, que corresponden al 2% de los bachilleres graduados. Sin embargo, los estudios realizados al respecto, como el de Patricia Asmar, exdirectora del ICFES, muestran que se están dilapidando los escasos recursos de la educación, y que con lo que se pagan estudios de 13 estudiantes en los Andes se cubrirá el estudio de 100 estudiantes en otras universidades públicas, igual o más acreditadas, como la Universidad Nacional. Por su parte, el doctor en Educación, Víctor Gómez Campo afirma que el presupuesto de 2016 para los 40.000 “pilos” equivale al aprobado para las universidades estatales que forman 500.000 estudiantes, y al ser un crédito condonable, los que abandonen por alguna causa el proceso quedarán con deudas impagables de por vida. Otro importante académico, Julian de Zubiria (2016) hace críticas muy similares sobre el abandono de la educación pública en favor de la privada y el leve impacto de esta política en equidad, democracia y movilidad social.

Políticas de Competencia

Para identificar la aplicación de estas políticas en la región se realizó un análisis de la legislación de los aspectos considerados de competencia en materia de calidad, internacionalización, asociación con el sector productivo, e innovación.

La calidad (a nivel institucional, de docentes y de estudiantes) es la política educativa que más impacta en el momento actual. Para garantizarla se han creado, en cada uno de los países estudiados, organismos que la evalúan y la regulan. Estas agencias son descritas en el *Informe de la Educación Superior en Iberoamérica* (CINDA-Universia, 2011, pp. 403-408).

La internacionalización (globalización, estandarización, movilidad internacional, idioma inglés) es otro componente de políticas de alta importancia en la actualidad de América Latina. Países como México y Brasil promueven que estudiantes extranjeros participen en sus programas de educación superior, en especial en los postgrados, mientras que Colombia y Argentina hacen lo contrario, es decir, incentivan a sus estudiantes con becas para que se capaciten en el extranjero. Esta última política ha dado lugar a una mayor “fuga de cerebros”, tan requeridos por el desarrollo de estos países.

Con respecto a la asociación con el sector privado o productivo (tanto por la formación directa, como la financiación por la industria), la política se ha presentado de diferentes formas. En Colombia, esto se ha dado principalmente en el nivel tecnológico con la megainstitución del SENA, que presenta múltiples tipos de alianza con el sector productivo para el mutuo apoyo y financiación. Esto se observó muy poco en otras instituciones de ES. En Brasil, en cambio, la relación entre postgrados y empresa se reduce a la contratación de parte de sus egresados; mientras que algunas investigaciones conjuntas, propuestas en tales programas, son financiadas por el Estado.

En relación con la innovación (apertura a nuevos saberes, capacidad crítica y de análisis), a pesar de que se avala su importancia, no se ha encontrado en América Latina una fórmula exitosa para su promoción, probablemente a causa de la poca importancia de la formación epistémica actual, tan requerida para la generación de nuevos saberes y prácticas.

Como podemos observar, en políticas de competencia aún se encuentran importantes vacíos políticos y legislativos, especialmente en lo que concierne a la innovación y la asociación con el sector productivo. En la legislación encontrada sobre la educación superior en Argentina no se encuentra la representación de la innovación. En Brasil sólo se observa el aspecto de calidad, a pesar de que se reconocen políticas de internacionalización y de apoyo a los postgrados a través de la gratuidad de la educación pública y al auxilio de sostenimiento (bolsas de manutención) de los estudiantes nacionales y estudiantes extranjeros en las universidades. Además se apoya la innovación por medio de la financiación a la investigación a través de las agencias como la Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), el Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPQ) y la Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (FAPESP), entre otras.

En Chile, en políticas de calidad, encontramos una reglamentación orientada hacia la evaluación y acreditación de los programas, además de la internacionalización de la educación superior. Sin embargo, se deja de lado el apoyo a la innovación y la asociación con el sector productivo. Colombia, que posee una más amplia reglamentación al igual que Chile, parece ignorar el tema de la articulación entre la universidad y la sociedad, e igualmente muestra un gran interés en la internacionalización mediante convalidación de títulos, pero sin evidenciar apoyo al intercambio estudiantil, el cual es realizado por los convenios y aportes de otros países socios. Otra área de gran atención en la regulación colombiana es la calidad, a través del CNA y la CONACES. Esta política conviene ser sometida a una seria reflexión por tratarse más de un aspecto burocrático que de un efectivo sistema de mejora de la educación superior.

En general, podemos observar que, en la primera década del siglo XXI, los postgrados (de nivel de maestrías y doctorados) pueden considerarse una función principalmente estatal (pública), excepto en Colombia donde la mayoría es ofrecida por instituciones privadas. Sin embargo, según los estudios realizados por agencias como la IESALC (2015), las tendencias en la región son fuertemente privatizantes. En su informe *La Educación Superior Pública y Privada en América Latina y el Caribe*, la IESALC indica que en el año 2014 la región de América Latina y el Caribe tuvo la mayor proporción

de estudiantes de educación superior en la universidad pública del mundo con el 48,6%, frente a Asia con el 36,4%, Estados Unidos con el 31,3% y Europa con el 16%. Sin embargo, sus comparaciones son tratadas en cuanto a la evolución del número de matrículas; en esta investigación realizamos la comparación en la participación de la universidad privada en la cantidad de programas, que interesan para efectos del estudio de los diferentes proyectos de currículo desarrollado.

No en todos los países ha ocurrido esto. Por ejemplo, en Argentina, en estas últimas tres décadas, el aumento de la matrícula se ha presentado principalmente en el sector público, a pesar de la mayor cantidad de instituciones privadas. En Brasil y Colombia, el aumento en el sector privado puede atribuirse, principalmente, a la imposibilidad del sector público de absorber la demanda generada de educación superior de postgrados. Sin embargo, mientras Brasil continúa invirtiendo en la creación de universidades públicas, en Colombia la tendencia es a financiar a los estudiantes con programas como Ser pilo paga, cuya influencia es limitada (10.000 estudiantes), frente a las necesidades de la comunidad en general. En Chile, el límite entre lo público y lo privado es difuso, pues las universidades privadas reciben financiamiento público, y algunas públicas se financian con los pagos realizados por los estudiantes antes que por aportes del Estado. La nueva “Ley Corta” chilena, aún en proceso (a enero del 2016), concede financiamiento a estudiantes de los cinco deciles más pobres de la población, tanto en universidades públicas como privadas, además de encontrarse en un proceso de fortalecimiento de las universidades públicas y reestructuración de la educación superior, lo cual muestra un cambio significativo de las políticas educativas, presionadas por las fuerzas sociales del país.

Como se observa, la diferenciación entre el sector público y privado en la educación empieza a ser difícil en todos los países de la región. La universidad pública recibe cada día mayor participación de la empresa privada, y la universidad privada también recibe abundantes ayudas del Estado. Además se tienen otros aspectos que deberían considerarse para un estudio de estas relaciones, como es la concentración de estudiantes en algunos grandes centros públicos o privados, o el origen de la financiación de los estudiantes (por empresas privadas en universidades públicas, o por fondos públicos en universidades privadas), entre otros.

En general, las políticas de competencia se han asimilado en gran medida con la internacionalización y la calidad, que corresponden a ejes articuladores de las políticas internacionales. También podemos observar la creciente participación del sector privado como co-financiador y la casi sustitución del tradicional espacio del Estado como responsable de la educación superior en los países estudiados de América Latina. Sin embargo, se presentan situaciones de cambio, como las manifestadas por Chile, que era emblema de la privatización educativa, lo cual genera expectativas y posibilidades.

Políticas de Libertad

Para la comparación de este aspecto en la región, realizamos un análisis de la legislación de los aspectos considerados como inclusivos en el concepto de libertad, como lo son: la pertinencia, o cómo consigue aportar a las posibilidades y necesidades nacionales; la flexibilidad, que permite adaptar la formación a las necesidades y posibilidades del país y los estudiantes; y la descentralización, que permite tener soluciones locales, contextuales, y no universalizantes de los currículos trabajados.

Se encontró una escasa atención general a las políticas de libertad. En relación con la pertinencia, las políticas se han limitado a impulsar la formación técnica y tecnológica. El Estado ha dejado la tarea de la cobertura de las necesidades a las relaciones oferta-demanda. Esta situación crea grandes brechas entre las profesiones requeridas por los países y los programas ofrecidos por el mercado de la educación superior.

En relación con la flexibilidad no se encontraron reglamentaciones específicas, con excepción de la aceptación y reconocimiento de la educación superior en la modalidad de educación a distancia, o educación virtual la cual se encuentra en estadio incipiente en la región. Sin embargo se encuentran en los direccionamientos curriculares dados por las agencias estatales. La flexibilidad también se extiende a áreas del saber, de tiempos, de espacios, o de articulación. Sin embargo, en algunos de los países estudiados no hay políticas claras definidas y su aplicación se rige por los lineamientos internacionales.

Por último, la descentralización se encuentra explicitada en algunas regulaciones, pero en otras se encuentra la tendencia contraria. Como ejemplo de esta situación, tenemos la autonomía universitaria, establecida en las normatividades generales de educación superior de los países estudiados, la cual se ve fuertemente limitada por los requerimientos de calidad que implican el cumplimiento de estándares establecidos y la aprobación del Estado para que metodologías, selecciones, y organizaciones de contenidos se ajusten a las visiones establecidas por las políticas gubernamentales. Esto conduce a una relativa autonomía, discrecional o autonomía cooptada.

Conclusiones

En general, se considera como principal conclusión de este estudio que, como apunta Brunner (1994, 2005), las políticas de la educación superior de los países estudiados presentan los siguientes rasgos en común:

- Control burocrático del Estado en universidades estatales, con excepción de México, donde se observa una fuerte autonomía universitaria⁴. Este control limita, o puede llegar a anular, los mecanismos democráticos de consenso y legitimación de las políticas emanadas.
- Dualismo público-privado, con diferentes grados de equilibrio o desequilibrio, que causa grandes diferencias de la calidad de la educación ofrecida, en especial por la falta de supervisión en su etapa inicial, en la creación de instituciones de educación superior, cuando se favorece la expansión sin requisitos académicos o logísticos necesarios.
- Poder institucional-corporativo, que permite que algunas instituciones universitarias o gremiales (docentes y/o estudiantes) presenten una gran fuerza en las políticas curriculares desarrolladas, y tengan la facultad tanto de impulsar como de entorpecer las reformas necesarias requeridas por el sistema.

⁴ Sin embargo, en México la legislación actual ha creado universidades que no son autónomas, como es el caso de las Universidades Tecnológicas.

Además de las observaciones planteadas por Brunner y ampliadas por nuestra observación, podemos encontrar otros rasgos comunes en los países estudiados:

- Una acentuada influencia de entidades internacionales como el BM, FMI, UNESCO, y la OCDE con sus expertos delegados en el establecimiento de las políticas y regulaciones curriculares. Esta situación genera la adopción de normas y prácticas descontextualizadas de las realidades locales.
- Una disminución de la autoridad de los actores académicos en el diseño y aplicación del currículo, cuyos discursos son desconocidos tanto por los planificadores gubernamentales como por los institucionales.
- Cambios en los sistemas de financiamiento, que impulsan el autofinanciamiento, principalmente mediante la asociación con el sector productivo (mercado). Sin embargo, se observa una mayor inversión en las áreas de investigación e innovación en muchos países, lo cual ha beneficiado muchos programas de postgrado que se han apoyado en el financiamiento para su fortalecimiento. Esta política se basa en los informes generados por organismos internacionales, que señalan que no existe una asociación clara entre inversión en educación pública y desarrollo.
- Generalización de prácticas como la acreditación, que normalmente poseen un carácter internacional para el control de los procesos educativos. Esto implica la creación de gran cantidad de agencias, y de un control curricular desde diferentes áreas: aprobación de IES, de programas, y financiación según resultados de evaluaciones, de resultados académicos e investigativos, entre otros.
- Uso de los estándares de competencias, cada vez mayores, en la educación superior, principalmente en el nivel tecnológico y el de pregrado. Sin embargo, se ha observado su migración de los estándares a espacios de los postgrados (especializaciones, maestrías y doctorados).

En general, se considera que la aplicación de las mudanzas y reorganizaciones políticas de la educación superior deberá ser posterior a un adecuado estudio y análisis de la realidad local observada. Esto implica que, a pesar de que muchos estudios abordan las realidades regionales, deben contextualizarse de forma local para una adecuada interpretación de sus resultados.

En los cuatro países estudiados, Argentina, Brasil, Chile y Colombia, se encontró que las políticas internacionales y las normativas nacionales repercuten en las realidades curriculares de los programas de postgrado en educación superior, en lo que concierne a privatización, cantidad antes que calidad, y a una formación profesionalizante, con el fin de cumplir perfiles burocráticos antes que generar mejoras efectivas en los requerimientos educativos nacionales.

En el caso de Argentina, con un amplio cubrimiento de educación superior y postgrados a su población, este país muestra, para el nivel de la educación superior una larga tradición, la mayor tasa de matrícula, la menor tasa de privatización y una de las mejores tasas de inversión en este campo. En cuanto a las políticas educativas, encontramos gratuidad o bajas tasas en los costos de matrículas, descentralización y autonomía. Esto nos indica un sistema robusto, que requiere modificaciones que atiendan la flexibilidad, la pertinencia y la calidad para convertir la educación superior en un verdadero motor de desarrollo.

En Brasil existe gran cantidad de apoyo y regulación, pero la academia se encuentra aislada de la realidad social y se encamina al cumplimiento burocrático de las políticas trazadas, antes que al verdadero apoyo al desarrollo social y científico de su sociedad. Sin embargo, ya existe una tendencia de aumento de contratación por la industria, de los egresados, y de proyectos mutuos que enriquecen ambas partes. De esta forma se encuentran en el camino de un equilibrio necesario. Su mayor fortaleza curricular es la centralización de la formación en los postgrados alrededor de la investigación (producción efectiva de saber y tecnología) y el fuerte apoyo financiero tanto a instituciones como a estudiantes.

Chile es otro país que manifiesta un sistema de educación superior robusto, con una gran atención por el área educativa. Sin embargo, presenta una política que ha cobijado plenamente las directrices de las agencias internacionales, lo cual ha llevado a una alta privatización de su sistema de educación superior, que en los últimos años ha generado protestas sociales que pretenden –y están logrando– la modificación de estas políticas. Otro aspecto de sus políticas es la importancia dada a la internacionalización de su educación.

En Colombia se presenta cierto descuido en las políticas de apoyo y regulación de los postgrados, lo que ha llevado a que se encuentren orientados por los requerimientos comerciales, antes que por los requerimientos sociales o científicos. El Estado colombiano está más orientado hacia la regulación, a través de políticas de calidad y de financiación de los estudiantes, que a robustecer el sistema de educación.

En síntesis, el estudio de las políticas educativas de estos cuatro países ha permitido develar que las políticas internacionales y las normativas nacionales repercuten en las realidades curriculares de los programas. En lo que concierne a justicia, tenemos procesos de privatización; en materia de competencia, se prioriza cantidad antes que calidad y una formación profesionalizante, con el fin de cumplir perfiles burocráticos antes que generar mejoras efectivas en los requerimientos educativos nacionales. Y en lo concerniente a la libertad, ésta ha sido ignorada o desestimada en favor del mercado que pretende regular la pertinencia, la flexibilidad y la descentralización.

Referencias bibliográficas

- Acosta, A., Atairo, D., Camou, A., Donoso, A., Dragnic, M., Pinheiro, L., Higuera, D., Piñeros, R., Álvarez, G., Cano, A. y Didriksson, A. (2015). *Los desafíos de la universidad pública en América Latina y el Caribe*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/posgrados/20150722114530/LosDesafiosDeLaUnivPublica.pdf>
- Alcantara, A., Silva, M. (2008). Semejanzas y diferencias en las políticas de educación superior en América Latina: Cambios recientes en Argentina, Brasil, Chile y México. *Perfiles Educativos*, V.30 N.122. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0185-26982008000400002&script=sci_arttext
- Asmar, M. y Gómez, V. (2016). Los alcances del ‘Ser Pilo Paga’ son excesivamente limitados. *El Espectador*, 01 de febrero de 2016. Recuperado de: <http://www.elespectador.com/noticias/educacion/los-alcances-del-ser-pilo-paga-son-excesivamente-limita-articulo-600089>
- Banco Mundial. (1995). *Educación Superior: Las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington: Banco Mundial.

- _____. (2000). *Educación Superior en los países en Desarrollo: peligros y promesas*. Santiago de Chile: Corporación de Promoción Universitaria.
- Barreyro, G. y Oliveira, C. (2015). Las políticas de educación superior en Brasil en la primera década del siglo XXI: Algunas evidencias sobre impactos positivos en la equidad. *RMIE*. V.20, N.64, pp. 17-46.
- Barthes, R. (1983). *Ensayos críticos*, Barcelona: Seix Barral,
- Brunner, J. (1994). *Educación superior en América Latina: una agenda de problemas, políticas y debates en el umbral del año 2000*. Buenos Aires: CEDES. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/argentina/cedes/brunner.rtf>
- Brunner, J., Elacqua, G., Tillett, A., Bonnefoy, J., González, S., Pacheco, P. y Salazar, F. (2005). *Guiar el Mercado. Informe sobre la Educación Superior en Chile*. Santiago de Chile: Universidad Adolfo Ibáñez. Recuperado de: <http://www.uai.cl/images/sitio/docentes/documentos/chilebrunner.pdf>
- Casanova, H. (1999). Educación superior en América Latina: políticas y gobierno. *Revista Española de Educación comparada* No.5, p. 155-176.
- Casimiro Lopes, A. (2008). *Políticas de integração curricular*. Rio de Janeiro: Editorial da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.
- _____. (2015). *Diálogos curriculares entre México y Brasil*. IISUE Educación.
- CINDA-Universia. (2011). *Educación Superior en Iberoamérica-Informe 2011*. Santiago de Chile: Editorial Alférez Real.
- Clark, B. (1983). *El sistema de educación superior. Una visión comparativa de la organización académica*. México: Editorial Nueva Imagen/Universidad Autónoma Metropolitana.
- Cox, C. (2006). Jóvenes y ciudadanía política en América Latina: desafíos al currículo. *Prelac*, N.3. Santiago de Chile: Proyecto Regional de Educación para América Latina y el Caribe.
- Chang, H. (2002). *Kicking Away the Ladder: Development Strategy in Historical Perspective*. London: Anthem Press.
- De alba. (1998). *Curriculum: crisis, mito y perspectivas*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Miño y Dávila.
- De Mattos, E. (2001). Estado e políticas (públicas) sociais. *Cadernos Cedes*, año XXI, N. 55. p. 30-41.
- García, C. (1996). *Situación y principales dinámicas de transformación de la educación superior en América Latina*. Caracas: Unesco / IESALC.

- Ferreira, K., y Lima, P. (2013). Proyecto Tuning América Latina en las universidades brasileñas: características y ámbitos en el área de la educación. *Paradigma*, V.34. N.1., pp. 83-96. Recuperado de: http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1011-22512013000100006&lng=es&tlng=es
- Instituto de Educación Superior para América Latina y el Caribe (IESALC, 2015). *Boletín IESALC Informa* N. 198. Recuperado de: http://www.iesalc.unesco.org/ve/index.php?option=com_content&view=article&id=865:africa-e-america-latina-buscam-cooperacao-em-ensino-superior-&catid=102:noticias&lang=es
- Jaramillo, I. y Knight, J. (2005). Actores claves y programas mejores vínculos en la región. *Educación Superior en América Latina: La dimensión internacional*. Bogotá: Mayol Ediciones. pp. 309-350.
- Krotsch, P. (2002). Gobierno de la educación superior en Argentina: La política pública en la coyuntura. En Casanova, H. (2002), *Nuevas políticas en la educación superior*. La Coruña: Netbiblo-Riseu.
- Lucio, R. (2002). Políticas de postgrado en América Latina. En Kent, R. *Los Temas críticos de la Educación en América Latina en los años noventa: Estudios comparativos*. México DF: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Universidad Autónoma de Aguascalientes, pp. 325-374.
- Maldonado, A. (2000). Los organismos internacionales y la educación en México. El caso de la educación superior y el Banco Mundial. *Perfiles Educativos*, N. 87. México D.F: Banco Mundial.
- Ministerio de Educación Nacional. (2013). Lineamientos Política de Educación Superior Inclusiva. Colombia, Bogotá D.C.: Dirección de Fomento para la Educación Superior.
- Mollis, M., Nuñez, J. y García, C. (2010). *Políticas de posgrado y conocimiento público en América Latina y el Caribe: Desafíos y perspectivas*. Buenos Aires: Colección Red-CLACSO de Postgrados.
- Moreno-Brid, J. y Ruiz-Nápoles, P. (2009). *La educación superior y el desarrollo económico en América Latina*. México: CEPAL.
- Orozco, L. (1993). Fundamento y arquitectónica de una propuesta de reforma de la Educación Superior. Caso Colombia. Quebec: *Revista IGLU*.
- Rama, C. (2007). *Los Posgrados en América Latina y el Caribe en la sociedad del conocimiento*. México: UDAL.
- Sarmiento, L. (1997). Economía y desarrollismo educativo. *Educación y Ciudad*, N. 4., pp. 66 -85.