

**Reforma del Sistema de Educación Superior en Sudáfrica en los Noventa**  
**Teboho Moja. Profesor Visitante de Educación Superior, Universidad de Nueva York,**  
**Facultad de Educación, Departamento de Administración, Liderazgo y Tecnología.**

**Resumen**

Se presenta el complejo proceso de negociación e institucionalización de políticas para la educación superior en Sudáfrica después del fin del apartheid. Se hace una revisión sobre el grado de cambio en el sistema de educación superior, identificando alguna de las metas clave que se han cumplido y las que se han estancando. El ritmo de la reforma se basó en la negociación entre los diversos actores involucrados; establecido el consenso, se pensó que la institucionalización de este acuerdo facilitaría el tránsito de un sistema a otro, aunque la realidad demostró que este proceso sería más complicado que lo planteado en las negociaciones.

**Abstract**

*The document introduces the complex process of negotiation and institutionalization of higher education policies in South Africa that took place after the apartheid. The degree of change in the higher education system is reviewed, and some of the key challenges met —and those not yet met— are identified. The rhythm followed by the reform was based on negotiations among parties involved and the reaching of consensus. It was believed at the time that the institutionalization of such agreement would pave the way to move from one system to the other, reality, however, proved that the process is more complicated than initially expected during negotiations.*

Este documento presenta los procesos de desarrollo de la política que dieron como resultado las reformas actuales en educación superior. Las propuestas políticas gubernamentales para reformar el sistema de educación superior se han desarrollado a través de extensos procesos de consulta con las partes involucradas en la educación superior. Las políticas presentaron una estructura para el cambio y prioridades políticas para el desarrollo de un nuevo sistema de educación superior. El documento presenta una revisión del grado al cual se ha llevado a cabo el cambio, identificando algunas de las metas clave que se han cumplido y las que no se han cumplido todavía. Esta revisión abarca el periodo a partir de que el nuevo gobierno entró en funciones en 1994 y concluye con un breve reporte sobre las actividades actuales que contribuyen a la transformación del sistema. Esta revisión se realiza como una reflexión de los desarrollos a la fecha para entender la complejidad de los procesos de transformación.

El proceso de reforma siguió un modelo lineal de cambio pero el proceso de cambio en sí era más divergente. El primer paso era la identificación del problema. No había conflicto para alcanzar un acuerdo y articular problemas en el sistema de educación superior que eran parte de problemas socio-políticos mayores. Las partes involucradas investigaron y debatieron las opciones de política hasta que se llegó a un consenso sobre nuevas políticas para el cambio. El gobierno formalizó las propuestas y se adoptaron nuevas políticas para la implementación a nivel de sistema así como a nivel institucional. Con nuevas políticas establecidas y el compromiso de las partes involucradas en educación superior, la expectativa era que el nuevo sistema de educación iba a evolucionar.

Las nuevas políticas se formalizaron en julio de 1997 y la nueva legislación se aprobó a finales de ese mismo año. Las reformas en las instituciones comenzaron antes de la adopción formal de las nuevas políticas por el gobierno.

## Contexto y proceso para la política en Sudáfrica

En la última década del siglo XX, Sudáfrica presenció reformas sin precedente en el gobierno y en todos los demás sectores de la sociedad. La liberación de Nelson Mandela en febrero de 1990 marcó el comienzo de las negociaciones para el establecimiento de un gobierno de coalición. Se elegiría un gobierno de coalición al poder como una estrategia para una transición de poder sin contratiempos a una población de mayoría negra. En anticipación de una sociedad que se extendía, los miembros del cambio del Mass Democratic Movement iniciaron un importante proyecto sobre investigación de política que informaría las nuevas políticas posteriores a la elección de un nuevo gobierno.<sup>1</sup> Las negociaciones para el establecimiento de un gobierno de coalición duraron cuatro años y durante ese tiempo se designó un Comité Ejecutivo de Transición (TEC por sus siglas en inglés) para examinar las responsabilidades del gobierno. Se designaron foros de transición y grupos coordinadores en varios sectores tales como la educación, salud, economía, etc. como mecanismos que buscaban un consenso para servir como enlace entre la sociedad civil, los negociadores y el "Estado interino".

Se estableció el National Education and Training Forum (NETF) (Foro de Capacitación y Educación Nacional) para representar los puntos de vista del sector educativo. Se informaron las discusiones por medio de la investigación sobre política que dieron como resultado las opciones de política para consideración del nuevo gobierno.

El proceso para la reforma de educación superior en Sudáfrica fue paralelo a las reformas políticas en el país. La política gubernamental se conformó por medio de las iniciativas políticas llevadas a cabo a través de un proyecto establecido por estructuras del Mass Democratic Movement que también forjó el consenso entre las partes involucradas por medio de la participación de más de 300 investigadores y amplias consultas. La investigación se llevó a cabo entre diciembre de 1990 y agosto de 1992. El proyecto tenía como objetivo estimular un debate público sobre la política de educación y el desarrollo de la capacidad para análisis de la política.

El Gobierno de Unidad Nacional (GNU por sus siglas en inglés) entró en funciones en mayo de 1994 después de las primeras elecciones democráticas en el país. El African National Congress (Congreso Nacional Africano ANC) ganó las elecciones y el presidente del partido, Nelson Mandela, fue elegido presidente de la nueva Sudáfrica. Ocho meses más tarde el gobierno designó una Comisión Nacional de Educación Superior (NCHE por sus siglas en inglés) para llevar a cabo una investigación y realizar recomendaciones de política para la transformación del sistema de educación superior. Se le solicitó al NCHE completar un proceso significativo, complejo y participativo que involucraba a las partes interesadas dentro de los 18 meses siguientes a su establecimiento. La última comisión (Comisión Van Wyk de Vries, 1974) que fue designada por el gobierno anterior para investigar una sección del sistema de educación superior terminó su trabajo después de seis años. Algunos de los miembros de la comunidad de educación superior estaban escépticos acerca del establecimiento de una comisión ya que el gobierno anterior había utilizado comisiones en el pasado para retrasar los procesos y no para abordar cuestiones urgentes. La efectividad del NCHE también fue cuestionada en cuanto a su membresía que incluía gente que en el pasado había apoyado al gobierno anterior.

La Comisión<sup>2</sup> involucraba a gente interesada en todo el proceso e hizo solicitudes para presentaciones que se colocarían en la Internet para un mejor escrutinio público, sostener audiencias y promover debates entre las partes interesadas<sup>3</sup>. Debido a restricciones de tiempo, la Comisión se centró en cuestiones sistémicas y desarrolló un amplio marco para la transformación de la educación superior en el país. Había muchas áreas que no se podían cubrir, pero se hicieron notar los problemas en ellas y se hicieron recomendaciones para investigaciones adicionales. Se entregó una copia anticipada a los 18 meses, en forma de borrador, al gobierno para que comenzara su propio proceso de consultas y adoptara las políticas propuestas. Se llevaron a cabo consultas durante un amplio periodo de tiempo, y se encontró que eran importantes para conjuntar a las partes interesadas, quienes durante años habían sido divididas en líneas raciales por la ideología del apartheid. Moja y Hayward<sup>4</sup> hicieron énfasis en la importancia de un proceso participativo incluyente para

---

<sup>1</sup>El proyecto al que se hace referencia como Investigación de Política de Educación Nacional (NEPI) dio como resultado la publicación de 13 Reportes por Oxford Press en 1992 en todos los sectores de la educación.

el exitoso desarrollo de la política y creación del consenso. Los procesos a menudo son largos y agotadores pero tienen beneficios a largo plazo al crear una oportunidad para debates y discusiones que finalmente ayudan a crear entendimiento entre las partes interesadas.

Después de que el gobierno recibió la recomendación de la Comisión en 1996, se hicieron posteriores consultas con las partes involucradas. El documento de consulta gubernamental, al cual se hace referencia como el Libro Verde<sup>5</sup>, estuvo basado en el reporte de la Comisión. El documento de política preparado por el Departamento de Educación partía de los principios y propuestas clave del reporte de la Comisión y el documento de consulta del gobierno.

El Ministro de Educación, Sibusiso Bengu, rechazó el documento preparado para él por su departamento y lo emitió como un anteproyecto<sup>6</sup>.

Las políticas finales fueron publicadas en julio de 1997 y la legislación se aprobó a fines del mismo año. La distinción y división entre el Ministro y el Departamento de Educación fue campo fértil para mayores tensiones y diferencias en cuanto a estrategias y prioridades. Esta distinción tuvo un importante impacto en el ritmo de la implementación política pública y limitó el poder del Ministro Bengu para reformar el sistema a un paso más rápido.

La agenda para el cambio estuvo influenciada en gran parte por los cambios que ya se estaban dando lugar en el sistema. Había una creciente presión para la igualdad social a través de un mayor acceso a la educación superior y la necesidad de diversificar la población de educación superior. La diversidad abordaría las necesidades de justicia social así como la necesidad de proporcionar oportunidades de aprendizaje duraderas para satisfacer las necesidades de una economía moderna. El sistema había sido severamente criticado por no responder a las necesidades e intereses económicos así como los sociales. Las reformas políticas en el país hicieron necesaria la reconstitución del Estado y la revisión de la relación Estado-sociedad civil. La nueva relación necesitaba moverse más allá de la oposición del Estado a un arreglo cooperativo negociado. La nueva constitución del país enfatizaba la intención del gobierno de convertirse en un gobierno más cooperativo con base en la confianza y fe mutua<sup>7</sup>.

Las cuestiones clave en los debates tenían que ver con la planeación de un nuevo sistema de educación superior: de qué manera los tres diferentes componentes<sup>8</sup> se iban a relacionar entre sí en el nuevo sistema (es decir, la forma del nuevo sistema) y de qué tamaño sería el sistema. Había preocupaciones sobre las estructuras de gobierno a niveles institucionales y de sistema, la certeza de calidad en el nuevo sistema, y de qué manera se iba a financiar a éste. Las discusiones fueron más allá de debatir instrumentos de política que necesitaban ser desarrollados para transformar el sistema. Las recomendaciones políticas hechas por la Comisión estaban divididas entre tres áreas principales, el establecimiento de un solo sistema coordinado, las estructuras de gobierno y el desarrollo de una nueva estructura de base.

---

<sup>2</sup>Comisión en el resto del documento se refiere a la Comisión Nacional de Educación Superior (NCHE)

<sup>3</sup>La Base de Datos de la Comisión Nacional de Educación Superior sobre investigación de política está disponible en: <http://www.hsrc.ac.za>

<sup>4</sup>Moja, T. y Hayward, F.M.: "Desarrollo de Política de Educación Superior en la Sudáfrica Contemporánea". En prensa, Higher Education Policy, junio 2000.

<sup>5</sup>Los documentos de consulta gubernamental que contienen nuevas propuestas de política se emitieron primero como libros verdes y una vez que las políticas se finalizaron se emitieron en un documento conocido como el Libro Blanco.

<sup>6</sup>El sistema de gobierno heredado hace una disposición para una separación técnica del Departamento de Educación del Ministro de Educación encabezado por un Director General y Ministro respectivamente. El Director General es el funcionario responsable de todas las cuestiones financieras y el Ministro tiene responsabilidad política y no fiscal ante el Parlamento. El sistema ha sido explotado en algunos casos para activar una lucha de poder que ha retardado los cambios en el sistema.

<sup>7</sup>Constitución de la República de Sudáfrica No. 108 de 1996, ss. 41(h).

<sup>8</sup>La Educación Post Secundaria en Sudáfrica consistía en colegios (educación, alimentación y agricultura), technikons (que ofrecen programas orientados hacia una carrera) y universidades.

## Prioridades e imperativos de la política

El punto central de la transformación del sistema de educación superior estaba la expansión del sistema al incrementar tasas de participación, haciendo al sistema más sensible a las necesidades de una nueva sociedad y de su economía que se modernizaba, e incrementando la cooperación y participación. Las deficiencias que existían en el sistema limitaban su capacidad de cumplir con las demandas políticas, sociales y económicas de un nuevo país democrático. Por lo tanto, la estructura para la reforma presentada por el documento de política gubernamental sobre educación superior estaba dirigido a abordar nuevamente las injusticias del pasado, satisfaciendo nuevas necesidades y respondiendo a nuevos retos. Estas áreas de política interrelacionadas proporcionaron un marco para la política pública<sup>9</sup>.

## Participación incrementada y ampliada

La primer área de política abordaba principalmente demandas socio-políticas de educación expresadas por los grupos de población que se habían excluido previamente de la educación superior y las necesidades socio-económicas para apoyar el desarrollo económico. Con los años, los estudiantes jugaron un papel crucial en la política del país, abandonando la educación y eligiendo dar prioridad a la liberación del país como una primacía por encima de su propia educación. Las huelgas y protestas alcanzaron su punto máximo a mediados de los setenta y en los ochenta. En los noventa la política de resistencia al sistema de apartheid entró en la fase de negociación y los estudiantes regresaron a clases. Los estudiantes exigían la admisión a instituciones de educación superior que los habían excluido en el pasado. Las Instituciones Históricamente Negras<sup>10</sup> (HBIs por sus siglas en inglés) respondieron positivamente a la creciente presión y demanda de admisión a educación superior por la mayoría de estudiantes a los que se les había negado la oportunidad de acceder a la capacitación de una educación superior. El sistema se expandió rápidamente y algunas de las instituciones operaron a niveles que duplicaban su capacidad y recursos.

Las tasas de crecimiento anual en Instituciones Históricamente Negras (HBIs) promediaban 10% a finales de los ochenta y principios de los noventa, sin embargo, permanecieron a una tasa baja del 1.5% en Instituciones Históricamente Blancas<sup>11</sup> (HWIs por sus siglas en inglés). Había expectativa de que el sistema de escuelas primarias y secundarias sería reformado y la calidad mejoraría de manera que hubiera más estudiantes que calificaran para continuar con la educación superior. La Comisión esperaba que el sistema de educación superior continuara creciendo y pronosticaron una tasa de crecimiento anual del 4%. Se hicieron recomendaciones para que el sistema se expandiera y elevara las tasas de participación de los grupos de 20-24 de edad a 30% para el año 2005. El Gobierno apoyó la recomendación para la expansión y ampliación de participación en el sistema sin establecer metas de crecimiento o el desarrollo de estrategias acerca de cómo se iba a estimular el crecimiento. El Gobierno tenía intenciones de desarrollar un modelo de planeación que estaría dirigido a proporcionar información acerca del tamaño del nuevo sistema, determinado por los indicadores del mercado laboral y de costo.

Un sistema expandido y ampliado estaba dirigido a lo siguiente:

- Incrementar las tasas de éxito y participación de los estudiantes negros y de mujeres.
- Asegurar la representación de negros y mujeres en los programas y niveles en los que estaban sub-representados.
- Expandir los programas orientados a carreras a todos los niveles, en particular programas de ciencias, ingeniería y tecnología.
- Incrementar inscripciones en programas de posgrado.

---

<sup>9</sup>Departamento de Educación: Libro Blanco de Educación #3. Un Programa para la Transformación de la Educación Superior. Gaceta del Gobierno. No. 18207, julio de 1997.

<sup>10</sup>Las instituciones en esta categoría se establecieron únicamente para negros y tenían pocos recursos. Algunas veces se les refiere como Instituciones Históricamente en Desventaja (HDIs) o Instituciones Históricamente Negras (HBIs).

<sup>11</sup>Las instituciones en esta categoría se establecieron únicamente para Blancos y tenían mejores recursos. Algunas veces se les refiere como Instituciones Históricamente con Ventaja (HAIs) o Instituciones Históricamente Blancas (HWIs).

## **Respuesta a intereses y necesidades sociales**

La segunda área de política abordaba la necesidad económica y social. Se esperaba que el sistema de educación superior fuera más responsable hacia una mayor parte de la población como parte de los nuevos desarrollos. La respuesta señalaba la necesidad de proporcionar a la economía gente más preparada para apoyar el desarrollo económico así como proporcionar los productos de investigación y conocimiento que habilitarían al país a participar en la economía global.

Después de muchos años de aislamiento, la economía de Sudáfrica enfrentaba nuevos retos en el contexto global. Se esperaba que el sistema reformado respondiera a las nuevas necesidades satisfaciendo la demanda de desarrollo de recursos humanos, proporcionando mayores niveles de capacitación, producción y utilizando nuevo conocimiento para una economía impulsada por el conocimiento. El sistema propuesto requería que las instituciones se volvieran más sensibles a los intereses y necesidades sociales a nivel local, nacional y regional.

Se hizo énfasis en la capacidad de creación del sistema, desarrollo de recursos humanos, mejoramiento de calidad y promoción de la investigación. El sistema de educación superior no tenía suficiente capacidad para cumplir con las necesidades de investigación del país. Había desigualdades en la capacidad existente de las instituciones. Era necesario abordar la representación de ambos sexos de los investigadores en el sistema y en agencias de investigación. La importancia de la investigación para la producción, avance y difusión del conocimiento era reconocida. Nuevas políticas apoyaron la necesidad de desarrollo de un plan de investigación nacional que iba a desarrollarse bajo el liderazgo de otro Ministro, con responsabilidad nacional para las agencias de investigación.<sup>12</sup> Las cuestiones de equidad se abordarían a través de fondos de compensación propuestos como parte de los nuevos arreglos para proporcionar fondos.

## **Cooperación y participación en el ejercicio del gobierno**

La tercer área de política abordaba cuestiones de gobierno, tanto a nivel institucional como del sistema. La política enfatizaba la necesidad de reconstituir las relaciones Estado-educación superior. Las universidades en África son parte fundamental del Estado, reflejan las políticas de éste, pero también están en continuo conflicto con él. Continuamente se encuentran atrapadas en las políticas del Estado. La designación de directores universitarios es a menudo una cuestión política, y los gobiernos con frecuencia están directamente involucrados en las designaciones de los directores. El resultado es que los que se designan de esta manera son aliados políticos del partido que gobierna. El conflicto entre los directores universitarios y otros miembros de la universidad usualmente es encubierto como un reto sobre su eficiencia administrativa. A menudo se encuentran más bases para el conflicto entre las diferentes partes involucradas dentro de las instituciones que diferencias políticas no menos amplias. El Grupo de Trabajo sobre Educación Superior, designado en conjunto por la UNESCO y el Banco Mundial pidió inmunidad contra la manipulación política en su reporte. La necesidad de proteger las universidades en África de los vientos cambiantes de la política ha sido una preocupación de la comisión Ashby<sup>13</sup> desde principios de los sesenta.

Las partes involucradas en la educación superior reconocieron la necesidad de hacer un cambio de una relación conflictiva con el Estado, como era el caso durante la batalla política por el cambio, a una relación reconstituida para la cooperación y participación. Se enfatizó la participación en la constitución y documentos políticos gubernamentales. Era necesario ampliar la participación y las relaciones para incluir a una sociedad más diversa en el ejercicio del gobierno en cuanto a educación superior.

Hubo reconocimiento de la interdependencia del Gobierno y órganos de la sociedad civil en las propuestas para nuevas estructuras de gobierno. La cooperación se estimularía a través del establecimiento de estructuras de gobierno que harían posible que las diferencias fueran negociadas de una manera transparente y participativa. Se propuso un modelo de gobierno en la política y se realizaron medidas para el establecimiento de un cuerpo intermediario a nivel de sistema. El Consejo de Educación Superior (CHE) debía establecer como

<sup>12</sup>El Departamento de Artes, Cultura, Ciencia y Tecnología tiene responsabilidad de las agencias nacionales de investigación.

<sup>13</sup>Citado en Weiler, H.N. (1986): "The hot and cold wind of politics". Planeación de educación superior en África, en Gove, S.K. y Stauffer, T.M. (eds.), Controversias de Política en la Educación Superior. Nueva York: Greenwood Press.

un cuerpo representativo de expertos en educación superior, las partes interesadas y los funcionarios de gobierno del Departamento de Educación y otros departamentos con actividades que tuvieran un impacto en la educación superior. El CHE se establecería como un cuerpo consultor del Ministro de Educación y se le dieron responsabilidades de operación para el aseguramiento de calidad y promoción en el sistema.

A nivel institucional, las estructuras de gobierno existentes se transformarían y se establecerían también nuevas estructuras. La política estimulaba el establecimiento de Foros Institucionales en varias instituciones de educación superior, para permitir mayor participación de los miembros de la institución en la transformación de las instituciones. Se esperaba que los Foros Institucionales jugaran un papel de asesores para los consejos universitarios en cuestiones de transformación. Otra nueva estructura que se propuso era el Consejo de Apoyo Estudiantil a nivel institucional. La estructura consistiría en estudiantes y funcionarios de la institución y se esperaba que jugaran un papel de asesor en asuntos relacionados con servicios estudiantiles.

Se estimularían las asociaciones entre instituciones de educación superior y otros órganos de la sociedad civil para estimular a otros interesados en participar en el ejercicio del gobierno en cuanto a la educación superior. Se esperaba que la representación más amplia de partes interesadas señalara a las instituciones las necesidades urgentes de una sociedad más liberal.

### **Un solo sistema coordinado de educación superior**

El sistema heredado no estaba basado en ninguna planeación para el crecimiento o desarrollo, y también estaba fragmentado y descoordinado. No es de sorprender que la estructura de política para la transformación del sistema de educación superior esté basado en el principio de que el nuevo sistema debe planearse, fundarse y gobernarse como un solo sistema nacional coordinado. La planeación a nivel nacional e institucional iba a ligarse a la procuración de fondos.

El nuevo sistema único comprendía todos los programas ofrecidos a nivel educación post-secundaria con un entendimiento de que el aprendizaje de educación superior se llevaría a cabo en múltiples instituciones y lugares. Esto representaba un cambio de la educación superior, por definición, de acuerdo con los tipos de instituciones, pero era otra alternativa de acuerdo con los programas que se ofrecían. El cambio era un intento de introducir flexibilidad en el sistema para estimular el crecimiento. Abría nuevas oportunidades para quienes proporcionan educación privada para ofrecer programas de educación superior. Diferentes tipos de instituciones con recursos podrían, por primera vez, introducir programas de educación superior. Se hizo énfasis en la integración, coordinación y diversidad en la organización de instituciones en el sector. El Gobierno relajó la definición de límites entre los diferentes tipos de instituciones que ofrecían programas de educación superior. Se esperaba que una mayor flexibilidad estimularía la articulación entre los diferentes tipos de instituciones, promovería la cooperación y contribuiría a la reconfiguración del sistema.

La meta de un solo sistema coordinado era expandir y ampliar el sistema de educación superior. Se esperaba que la participación de grupos anteriormente excluidos en el sistema incrementara el tamaño del mismo. Había expectativa de que el sistema mejorado de educación primaria y secundaria incrementaría la demanda de educación superior. El sistema expandido también cubriría la necesidad de producir más mano de obra altamente adiestrada para la economía moderna. El Gobierno se movía con precaución al apoyar la recomendación de la Comisión para la expansión del sistema de educación superior. El Gobierno necesitaba evaluar los costos, viabilidad y necesidades de mercado de mano de obra antes de indicar el tamaño del nuevo sistema.

En el nuevo sistema, los colegios<sup>14</sup> se iban a integrar al sistema de educación superior. Los programas ofrecidos por los colegios se iban a expandir para incluir educación orientada hacia una carrera y las oportunidades de capacitación en respuesta a las necesidades económicas y de empleo. En reconocimiento de la importancia del papel desempeñado por la educación superior privada para la expansión del sistema, se permitiría a los proveedores privados registrarse y operar en Sudáfrica. Se estimularía el aprendizaje a distancia para proporcionar ambientes de aprendizaje más flexibles y satisfacer la necesidad de proporcionar aprendizaje de por vida.

---

<sup>14</sup>Los colegios en Sudáfrica ofrecen capacitación para una sola profesión tales como docencia, alimentación o capacitación en

El sistema coordinado necesitaba un solo marco de calificación, en línea con el Marco de Calificación Nacional que se iba a desarrollar para todo el sistema de educación. Para el aseguramiento de calidad de la educación superior se coordinarían actividades por un comité de Calificaciones de Educación Superior estipulado por el Acta de Calificaciones de Sudáfrica de 1995. El Acta fue aprobada como un mecanismo para el aseguramiento de calidad y para dar uniformidad a las capacitaciones de educación ofrecidas por una variedad de proveedores.

La implantación de esta escala de transformación requería de capacidad de recursos humanos, planeación estratégica y definición actividades prioritarias. Esta política progresaba con capacidad humana limitada en el Departamento de Educación que ya estaba inundada con solicitudes para intervenir en casos de crisis institucional. La planeación a nivel institucional era estimulada a través de talleres de trabajo arreglados por el Centro para la Transformación de la Educación Superior (CHET por sus siglas en inglés), una organización gubernamental establecida para supervisar la transformación y estimular debates en cuestiones de transformación.

El Departamento de Educación continuó con dichas actividades emitiendo pautas para la planeación y solicitó a las instituciones presentar planes a tres años. La planeación no estaba ligada a la provisión de fondos como estaba contemplado en el marco político porque la transformación de sistema de fondos se había vuelto demasiado complejo y el progreso era lento. Los planes instituciones fueron retirados del marco de un plan nacional como se había contemplado originalmente en el documento de política. Se continuó con las actividades de planeación y las instituciones presentaron sus proyecciones para la expansión del sistema sin las pautas del Departamento de Educación acerca de cuánto porcentaje de crecimiento era viable o esperado ya que el plan nacional propuesto no se había desarrollado todavía. Las instituciones desarrollaron sus planes con el crecimiento proyectado. El resultado fue que las proyecciones institucionales terminaron siendo mayores que las proyecciones del Departamento que se desarrollaron en una etapa posterior. Las proyecciones del Departamento estaban basadas en los patrones emergentes de inscripciones e indicaban que era factible que las inscripciones que ya estaban descendiendo continuaran cayendo en los siguientes tres años.

Se esperaba que la solicitud hecha a las instituciones para que desarrollaran planes a tres años sin pautas acerca del nuevo tamaño del sistema se interpretara sin limitaciones de crecimiento. Las instituciones no tenían historial de planes de desarrollo ligados a su presupuesto para el Departamento de Educación y, por tanto, sus planes incluían proyecciones de crecimiento que no eran realizables. Contrario a las proyecciones institucionales y del Departamento, existe un descenso preocupante en las cifras de inscripciones. En 1999 el conteo principal de inscripciones cayó 7% de las cifras respecto a 1998. La educación superior enfrenta el reto de satisfacer las demandas del mercado laboral con tendencias que predicen un crecimiento sostenido del 5% en la necesidad de habilidades dirigidas de mercado. Existe también preocupación de que otros factores tales como VIH/SIDA tendrán un impacto negativo en los resultados de la educación superior.<sup>15</sup>

### **El surgimiento de un nuevo sistema**

Algunos de los cambios principales en el sistema de educación superior fueron guiados por las políticas nacionales, pero no necesariamente dirigidos por el Gobierno. Un nuevo sistema de educación ya había comenzado a emerger aún antes de que las políticas se formalizaran. De manera irónica, el sistema continuó creciendo y las cifras de inscripción cayeron un año después de que se adoptaran nuevas políticas que respaldaban la necesidad de crecimiento y expansión.

---

los campos de agricultura.

<sup>15</sup>Consejo sobre Reporte Anual de Educación Superior 1998/99 p. 38

## Sistema diferenciado

El sistema sudafricano de educación superior, que originalmente estaba basado en el modelo binario del Reino Unido, había comenzado a mostrar señales de distanciarse<sup>16</sup> hacia alguna forma de un sistema unitario, para el momento en que la Comisión comenzó a debatir el tema. El sistema enfrentó retos que gradualmente lo empujaron hacia lo que se ha descrito como un sistema "confuso". Las universidades estaban introduciendo de manera creciente cursos que antes únicamente se habían ofrecido por *technikons* y que a su vez éstos habían introducido un grado de licenciatura y un grado de maestría como parte de sus calificaciones y que estaban considerando introducir grados de doctorado también.

Otros cambios dentro del sector *technikon* incluían la adopción de la terminología y prácticas que antes se utilizaban únicamente en las universidades. Hubo un cambio al referirse al Jefe Ejecutivo (CEO) de la institución de Rector a Vicecanciller. Se hicieron notar otros cambios con la promoción de los CEOs a una posición profesoral aun en instancias donde algunos de ellos no habían obtenido grados de doctorado, ni publicado documentos en los campos en donde se les otorgó la posición profesoral.

Al estar basado en el modelo británico, era predecible que el sistema de educación superior sudafricano tuviera que seguir los cambios que han tenido lugar en Gran Bretaña desde 1991, cuando el Gobierno del Reino Unido anunció que el sistema binario de educación superior sería abolido porque se había convertido en un obstáculo para el progreso. Los cambios también estaban ligados al crecimiento en el sistema y un alejamiento de un sistema de élite a un sistema de masa de educación superior, como fue el caso de muchos sistemas de educación superior en varios países desarrollados. Los cambios en el sistema sudafricano tenían un parecido con los cambios que se realizaron en el Reino Unido.

En el Reino Unido la propuesta del Comité Robbins para expandir el sistema de educación superior alejándose del sistema binario a un sistema unificado fueron rechazados inicialmente por el Secretario de Estado, enfatizando la necesidad de que cada sector realizara su propia contribución distintiva (Williams, 1992). En 1991 se introdujeron cambios para reconfigurar la forma del sistema y estimular la expansión. El gobierno bajo el liderazgo de Tony Blair ha propuesto recientemente mayor expansión incrementando la tasa de participación a cerca de 50% para satisfacer las demandas de una economía moderna.

En Sudáfrica, la Comisión notó los cambios y se dio cuenta de la importancia de formalizarlos. La Comisión promovió un debate sobre la posibilidad de recomendar al Ministro de Educación la formalización de un sistema unificado. Debido a los fuertes argumentos contra un sistema unificado, la Comisión recomendó un sistema unitario más fluido que reconociera la diversidad de las instituciones no necesariamente siguiendo las divisiones previamente implementadas en el sistema anterior.

La política gubernamental asentó que se establecería un solo sistema coordinado que reconociera la diversidad y rango de las instituciones dentro de ese sistema. El gobierno se inclinó más hacia un "Sistema Estratificado", es decir, un solo sistema con condición y misiones institucionales diferenciadas. Había preocupación sobre "la confusión no planeada de los papeles y funciones institucionales".<sup>17</sup>

El movimiento a un sistema unitario se ha ligado en otros países industrializados al establecimiento de un componente adicional de educación en el sistema educativo. En Sudáfrica se ha reconocido la necesidad de investigar el establecimiento de un sector educativo adicional y la Comisión también confirmó la necesidad de establecer tal sector. El Gobierno formó un comité para investigar el establecimiento formal de un componente adicional. Después de emitir su reporte, actualmente se está estableciendo un sector de educación adicional.

Una estrategia utilizada por las instituciones para incrementar sus inscripciones e ingreso, incluye la introducción de educación a distancia en instituciones que antes ofrecían sólo programas tradicionales. Las líneas entre instituciones basadas en las clases tradicionales y las instituciones que tradicionalmente imparten clases por correspondencia/a distancia se habían vuelto confusas. El resultado ha sido un cambio significativo entre la educación a distancia, que ofrecen exclusivamente las dos principales instituciones educativas en Sudáfrica

<sup>16</sup>El sistema binario comprende dos sectores en educación superior. Los tipos de instituciones tenían misiones distintas y ofrecían preparación de educación superior no relacionada. El límite entre los dos sectores era distinto.

<sup>17</sup>Libro Blanco de Educación no. 3, p.23 (cláusula 2.38)

y los programas de educación a distancia que dan también las universidades con base en clases y las universidades del otro continente.

### **Sistema de élite contra masa**

El sistema de educación superior antes de 1994 era totalmente de élite, con diferencias importantes en las tasas de participación de los diferentes grupos raciales. Las negociaciones políticas abrieron el espacio para que los grupos excluidos pusieran presión al sistema para su expansión y la oportunidad de cambiarlo a un sistema de masas. Un sistema masificado satisfaría las demandas políticas de aportar equidad social así como cubrir las necesidades de una moderna economía proporcionando al mercado laboral las habilidades dirigidas de mercado.

La educación superior en países desarrollados ha permanecido, en gran parte, de élite y continúa sirviendo a los intereses de esta minoría que es también económicamente poderosa y está subsidiada por el resto de la sociedad (Banco Mundial, 1994). Los sistemas de educación superior en África también han permanecido como sistemas de élite a pesar de las reformas posteriores a la independencia, dirigidas a incrementar el acceso a instituciones de educación superior. Los sistemas de educación superior en África no sólo han permanecido desde su establecimiento, sino que realmente se han convertido en parte del sistema para seleccionar la élite y entrenarla.

El nuevo sistema propuesto en Sudáfrica se expandiría y ampliaría. Se esperaba que un sistema ampliado facilitara el crecimiento total en número de estudiantes universitarios así como en programas de licenciatura. El sistema reformado tenía la intención de contribuir con los cambios en la composición de estudiantes para reflejar la realidad demográfica del país, abordar las cuestiones de equidad de sexo tanto para la facultad como para los estudiantes, llevar a la introducción de un amplio rango y de programas flexibles, y crear oportunidades para el establecimiento de instituciones de educación superior privadas. Esta política imperativa señaló la necesidad de un cambio en el sistema de educación superior de un sistema de élite a un sistema de masas.

El sistema sudafricano de educación superior permanece hoy como un sistema de élite a pesar de los cambios en los grupos de población que acceden a la educación superior. Se ha ampliado la participación para incluir más negros y más mujeres en el sistema. Sin embargo, la participación de los grupos excluidos está principalmente en los programas de humanidades y continúan siendo sub-representados en los programas tales como ciencia, tecnología y comercio. La proporción de la mujer en el sistema se elevó de 43% en 1993, un año antes de la elección del nuevo gobierno, a 52% en 1999.

La inscripción de estudiantes africanos se incrementó en 74% en tanto que la de los estudiantes blancos decreció en 27% en el mismo periodo.<sup>18</sup>

El reto para el Gobierno es comprometerse a crecer y desarrollar estrategias para estimular y respaldar una expansión del sistema de educación superior. En principio, el Gobierno apoyó la necesidad de expandir o "masificar" el sistema para cumplir con los nuevos retos en Sudáfrica. Las tasas de participación están por debajo de las registradas en 1993, un año antes de que el nuevo Gobierno entrara en funciones, y son inferiores al promedio de 21% de los países de ingreso medio (Cloete y Bunting, 2000).

---

<sup>18</sup>El concepto negro en el texto se refiere a los grupos de población clasificados por el sistema anterior en: De Color, Indios y Africanos. Africanos se utiliza para referirse únicamente a los miembros de la población de descendencia africana. El uso del concepto ha sido motivo de controversia por algunos y a menudo provoca debates acerca de quién es africano y quién no. El debate nunca ha logrado una concurrencia de opinión.

## Reformas institucionales y prioridades

Los burócratas en el Departamento de Educación tenían habilidades administrativas y experiencia limitada que retrasó el desarrollo de instrumentos de política e inhibieron la capacidad del Departamento de encauzar el sistema. El liderazgo institucional y los recursos de las instituciones determinaron la naturaleza de las reformas y prioridades institucionales. Se reporta que han surgido tres tipos de liderazgo y administración estrechamente relacionados. El primer tipo es fuerte, de liderazgo directivo que consulta con las partes interesadas, y que opera con clara distinción de los papeles entre el consejo y las estructuras administrativas de las instituciones. El segundo tipo de liderazgo se inclina más a la adopción y utilización de procedimientos administrativos del sector privado que enfatizan la eficiencia y productividad. El tercer tipo de liderazgo se caracteriza por un estilo de administración indeciso, débil, que lleva a la parálisis de las instituciones.

Los diferentes tipos de estilos de liderazgo, factores históricos, prioridades institucionales, competencia y los recursos disponibles para las instituciones han llevado al surgimiento de "nuevos tipos" de instituciones de educación superior. Utilizando las prioridades institucionales para la transformación como un criterio, Cloete y Bunting (2000) sugieren que han surgido cinco tipos de instituciones. Las nuevas instituciones se clasifican como instituciones empresariales en expansión, e instituciones guiadas por la crisis. Los primeros tipos de instituciones dan prioridad a la competencia en el nuevo ambiente de mercado y han tenido éxito al atraer a estudiantes no tradicionales por medio de la educación a distancia, y también han introducido un rango más amplio de programas flexibles. El segundo dio prioridad al mantenimiento de su excelencia establecida y reconocida internacionalmente, centrándose en el desarrollo de programas e investigación de posgrado, y en el cambio de la composición del estudiantado para lograr equidad de sexo y raza. El tercer tipo de instituciones dio prioridad a la transformación de estar históricamente en desventaja para volverse más competitivas en el sistema reformado. Las instituciones se han movido con cautela al introducir nuevos programas y experimentar con nuevos modos de instrucción. El cuarto tipo de instituciones ha carecido de autoridad estable y la facultad en varios departamentos ha iniciado reformas. El último tipo de instituciones son aquéllas que han permanecido en la crisis previa a 1994. El conflicto y la batalla por el poder entre las partes involucradas continuó, así como los problemas relacionados con la falta de capacidad de administración institucional, especialmente administración financiera.

Existe también una notable definición de prioridades de sector en el desarrollo de estrategias de crecimiento. El sector *technikons*<sup>19</sup> dio prioridad a la expansión en inscripciones y ha tenido éxito al hacerlo. También expandieron sus programas introduciendo más programas orientados a carrera y cursos de corto plazo. Algunas universidades dieron prioridad a la educación a distancia como estrategia para el crecimiento.

La educación superior privada ha sido un factor para modelar el nuevo sistema. Esta categoría de instituciones respondió a las necesidades de capacitación del país. Debido a su naturaleza empresarial, entendieron con rapidez las necesidades de mercado y respondieron a las necesidades que surgían. Ya que recién se habían establecido, no tenían que abordar las cuestiones de transformación que plagaban muchas de las instituciones en el sistema. Fueron estratégicamente colocadas para responder con rapidez a los cambios propuestos en los documentos políticos. Por ejemplo, utilizaban requisitos flexibles de admisión, acreditaban la experiencia de aprendizaje del lugar de trabajo y de otras instituciones, introducían nuevos programas, y proporcionaban ambientes de aprendizaje flexibles.

## Educación superior y el Gobierno

El sistema heredado de educación superior consistía en tres subsectores colocados bajo la responsabilidad de diferentes departamentos de educación, divididos de acuerdo con los grupos étnicos y raciales. En la reorganización de gobierno de todo el sistema de educación, todos los 16 departamentos de educación se reestructuraron en un Departamento. Las responsabilidades de la educación superior serían coordinadas por la recién establecida rama de educación superior en el Departamento de Educación.

---

<sup>19</sup>Technikons son instituciones post-secundaria que ofrecen educación y capacitación orientada hacia una carrera. Están estructuradas de manera similar a las politécnicas en el Reino Unido.

Históricamente la relación entre las instituciones de educación superior y el Gobierno ha sido conflictiva ya que las instituciones de educación superior retaron las políticas de apartheid del Gobierno. El Gobierno anterior utilizó variaciones de dirección, control de interferencia en el gobierno de los diferentes tipos de instituciones. Los colegios estaban bajo el control total de varios departamentos gubernamentales. Las Instituciones Históricamente Negras (HBIs) se colocaron bajo el control del Estado. El Gobierno tenía poderes administrativos y ejecutivos en la designación de la alta dirección, el cuerpo académico, y muchas actividades administrativas, e interfería con las actividades diarias. Para las Instituciones Históricamente Blancas (HWIs) su gobierno era modelado con las líneas de supervisión estatal débil, mayor autonomía acerca del manejo financiero pero responsabilidad limitada, y sin libertad académica.

Se designaron nuevas políticas para redefinir las relaciones de la sociedad civil con el Estado. Se desarrolló un nuevo modelo de gobernar con base en los principios de gobierno cooperativo como parte de las reformas en el sistema. Reconfiguró las relaciones sociedad civil-Estado y se dirigió al desarrollo de asociaciones que reconocieran la interdependencia de los socios y la necesidad de conservar sus identidades. Las propuestas incluían el establecimiento de nuevas estructuras a nivel nacional e institucional. El Consejo de Educación Superior (CHE) se estableció como un cuerpo asesor del Ministro de Educación con responsabilidad operativa de manejar el aseguramiento de calidad y promoción de calidad en el sector de educación superior. La membresía es representativa de las partes involucradas, expertos, y algunos departamentos de gobierno y agencias cuyas actividades tienen probabilidad de causar un impacto en la educación superior, como la Cultura y las Artes, Ciencia y Tecnología y Laboral.

Las cuestiones de gobierno a nivel institucional dominaron los debates para la transformación debido al largo historial de falta de democracia y representación en las sillas del poder. Los distritos institucionales se aventuraron en un sendero de transformación que llevó a batallas por el control y el poder en las instituciones. Los cuerpos de transformación establecidos por los distritos compitieron por el poder junto con consejos de institución<sup>20</sup> y cuerpos administrativos. El modelo propuesto de gobierno cooperativo aclaró los papeles y responsabilidades de los consejos y otros cuerpos dentro de las instituciones. Nuevas políticas hacían necesaria la transformación de los consejos en línea con los valores y prácticas de la nueva democracia en el país. Se esperaba que los consejos transformados fueran más representativos y que sus miembros fueran designados siguiendo procesos democráticos. El Gobierno reafirmó los poderes de los consejos, y los cuerpos de transformación se formalizaron entonces como foros institucionales que eran representativos de las partes involucradas en las instituciones y que asesorarían a los consejos en temas sobre los que los consejos solicitaran asesoramiento.

En los 18 meses posteriores a la aprobación de la nueva legislación en educación superior (un marco de tiempo establecido por el Gobierno) la mayoría de las instituciones habían enmendando su marco legal para alinearlas con los nuevos requisitos. Surgieron nuevos problemas en la interpretación de los papeles de las diferentes partes involucradas en las estructuras tales como los senados. El Gobierno resolvió el punto proponiendo una enmienda al Acta de 1997 para aclarar los papeles en los senados.

El Gobierno respaldó los cambios que se estaban llevando a cabo organizando, por primera vez, talleres de trabajo con los presidentes de los consejos. Esto significaba aclarar las expectativas que el Gobierno tenía de los consejos ya que sus papeles habían cambiado al hacer a los consejos más responsables con respecto al funcionamiento de las instituciones, así como del aspecto financiero. Una representación importante en los consejos también había afectado a los miembros indecisos que no tenían claros sus papeles en ellos, especialmente los miembros elegidos para representar a las partes involucradas. Los teóricos deliberativos argumentan que la democracia factible requiere participantes que se muevan del "yo" al "nosotros". Es a través de las deliberaciones que se les hace ver a los participantes su propio interés en los intereses más amplios de la comunidad. Existen también argumentos que advierten contra políticas deliberadas que encubren sutiles formas de control (Mansbridge, 1998). Ha quedado claro que la participación significativa requería un entendimiento de la participación deliberada, experiencia y habilidades. Algunas partes involucradas se sintieron poco preparadas para participar en los consejos porque no contaban con recursos para preparar a

---

<sup>20</sup>Los Consejos de Institución son responsables de la política a nivel institución y son los empleadores. En el presente se les refiere como consejos en el resto del documento.

sus miembros de manera que jugaran una participación importante. Los consejos han estado moviéndose con tiento en estas cuestiones y los talleres de trabajo también se han organizado para aclarar estos puntos.

Existe una preocupación creciente sobre la transformación del consejo, que se ha limitado principalmente a hacer estructuras más representativas y que no necesariamente ha llevado a la transformación de la manera como operan esas estructuras. La elección de grupos marginados como mujeres y negros a las estructuras de gobierno se ve como parte de un proceso hacia la transformación y no como un fin en sí mismo, en tanto que otros lo interpretan como un fin (Cloete y Bunting, 2000). Los debates continúan acerca de la manera como las estructuras de gobierno deberían transformar también el modo en que operan. Esta posición está respaldada por la literatura de política democrática al argumentar que el acceso al poder no es una meta final. Una vez que se ha logrado la representación, entonces existe la necesidad de moverse más allá de la política de acceso y los números para pasar a la habilitación por medio de la transformación de estructuras y organizaciones (Wilson, 1993, Howard y Burnwaree, 1999, Mtintso, 1999).

### **El cambio regido por la procuración de fondos**

Se propuso una nueva estructura de fondos para ayudar a dirigir los cambios en el sistema. Dos elementos principales de la nueva estructura de fondos son el bloqueo de fondos a instituciones sobre bases trianuales rotativas para mantener la estabilidad, y los fondos apartados como un mecanismo de incentivo para dirigir el cambio. Las áreas meta para el cambio a través de la aportación de fondos son las mismas áreas de desigualdad del pasado en términos de acceso y capacidad, apoyo financiero a estudiantes, desarrollo del cuerpo académico, mejoras de las instalaciones y eficiencia de operación.

La fórmula de asignación de fondos existente se introdujo por primera vez en 1983 para las Universidades Históricamente Blancas (HWU). En un intento por lograr la uniformidad en el financiamiento de las universidades, la misma fórmula se extendió a las Universidades Históricamente Negras en 1985. Surgieron problemas debido a que la fórmula no estaba diseñada para abordar los problemas específicos de las universidades negras. Estas universidades fueron establecidas por el gobierno del apartheid y, generalmente, sufrían de escasez de fondos. No se esperaba que dichas instituciones ofrecieran una amplia gama de programas —en especial en las áreas de ciencias— incluyendo investigación científica avanzada.

Surgió entonces un problema financiero en las HDIs debido a la situación política que implicaba una mayor demanda de acceso a la educación superior. Las HDIs respondieron positivamente cuando se les hizo presión para admitir a un número mayor de estudiantes sub-preparados para carreras académicas, y que no tenían dinero para pagar las cuotas aplicables en dichas instituciones. Las respuestas institucionales dieron como resultado un crecimiento acelerado en términos numéricos sin considerar la fórmula para asignación de fondos para compensar a las instituciones por el rápido crecimiento en el sistema. Entonces, estas instituciones se encontraron en lucha por la obtención de fondos para sus programas y actividades, pero tenían esperanzas de que el nuevo gobierno las ayudaría a salir de sus deudas. El nuevo gobierno proporcionó fondos limitados para resarcir las desigualdades del pasado derivadas de la falta de equidad en el sistema de fondeo, y no se proporcionaron recursos adicionales para las deudas contraídas debido a la situación política que llevó a un rápido crecimiento del sistema.

En 1987, la fórmula se modificó para usarse en la asignación de fondos para los technikons. Estas instituciones experimentaron problemas similares a los de las universidades negras debido a la aplicación de una fórmula que no había sido diseñada para proporcionar fondos de acuerdo con sus necesidades. En 1993 se llevó a cabo una revisión de la fórmula con el fin de compensar las diferencias entre las universidades y los technikons. La procuración de fondos incluía medidas contra la falta de equidad racial, y de acuerdo con la misión de los diferentes sectores.

Las reformas del sistema requerían de recursos adicionales, pero era improbable que hubiera recursos adicionales disponibles para la educación superior. Se había dicho ya que el nivel de asignación de fondos era elevado, y que las reformas tendrían que ser subsidiadas con fondos del sector público complementados con ahorros derivados de las mejoras en eficiencia a nivel del sistema e institucional, y de un mayor número de contribuciones privadas.

Durante el primer y segundo años del nuevo gobierno, el 13% (1995) y 15% (1996) del presupuesto fue asignado como fondos apartados para dicho fin. El gobierno se comprometió a incrementar la cantidad asignada para fondos de este tipo en un periodo de tres años, de 1998 a 2000. En el tercer año (1997), la cantidad cayó a 10% y permaneció en 12% durante los siguientes dos años en que el Gobierno se había comprometido a incrementar la cantidad. Una mayor proporción de fondos se asignó para fines de compensación individual, a través del recién desarrollado esquema de ayuda financiera a estudiantes, y una cantidad menor se asignó a la compensación institucional.

La asignación de fondos se desarrolló como una amplia estrategia para resarcir las desigualdades del pasado dentro del marco de política económica que está dirigido a la reconstrucción y desarrollo. Las primeras políticas económicas del nuevo gobierno estaban dirigidas hacia el resarcimiento de injusticias sociales pasadas. Subsecuentemente, se adoptó una nueva política macroeconómica que puso más énfasis en el crecimiento económico, la privatización y recortes presupuestales en el gasto social. El punto central de la compensación cambió después de que se adoptó un nuevo marco de política macroeconómica referido como "Crecimiento, Empleo y Redistribución" (GEAR por sus siglas en inglés).

Contrario a las expectativas de que no se asignarían recursos adicionales a los fondos para educación superior, dicha asignación se incrementó marginalmente de 4.1% en 1995 a 5% en 1999, en términos reales. En proporción al gasto total del gobierno en educación, el porcentaje se incrementó de 4.1% a 6.6%. A pesar del incremento en aportaciones del gobierno en educación superior, las asignaciones de fondos no se ligaron a la nueva planeación propuesta en el marco político. Por lo tanto, no hubo orientación clara alguna, y las fuerzas de mercado influyeron en los cambios posteriores. El sistema en conjunto experimentó una caída en las cifras de inscripción debido a una creciente competencia con los proveedores privados y a la presencia de la educación a distancia internacional en escena. Dado que las asignaciones de fondos están basadas en el número de estudiantes, existe una preocupación creciente de que algunas de las instituciones, especialmente las Instituciones Históricamente Negras (o en desventaja), podrían colapsarse. El sistema se ha precipitado a una crisis y se están desarrollando estrategias para confrontarla.

El marco político únicamente subrayaba los principios a seguir en el desarrollo de las nuevas disposiciones para asignación de fondos. La implementación de la propuesta política para la transformación del sistema de fondeo resultó un reto mayor de lo esperado. El Departamento nombró a un asesor en el desarrollo de una nueva estructura de asignación de fondos. Actualmente, el proceso de desarrollo de un mecanismo nuevo de asignación de fondos está todavía en definición, y es poco probable que se emitan nuevas disposiciones al respecto antes del año 2003 (Reporte CHE, 1998/99 p.30). La iniciativa presentada por las partes interesadas en torno al establecimiento de las implicaciones de una nueva estructura de asignación de fondos llevó al desarrollo de una nueva estructura temporal para esta asignación. El documento sugiere algunos mecanismos para estimular a las instituciones a implementar una política nueva. Por ejemplo, la nueva política estimula a las instituciones a admitir más estudiantes en posición de desventaja. Sin embargo, la fórmula para la asignación de fondos tiene un disuasivo integrado que recorta las asignaciones presupuestales al 50% por estudiante en caso de fracaso, y no incluye fondos adicionales como incentivo para programas educativos de corrección de dichos tropiezos. Las propuestas se entregaron al Departamento de Educación en abril del 2000 para evaluación. <sup>21</sup>

### **La eficacia del proceso político**

La transformación del sistema de educación superior ha permanecido como un tema clave para el Gobierno de Sudáfrica. En la primera junta de Gabinete después de las segundas elecciones democráticas y de la designación de Thabo Mbeki como nuevo Presidente, éste le preguntó al nuevo Ministro de Educación si el sistema de educación superior estaba listo para enfrentar los retos del siglo XXI. El Ministro había recibido un "Reporte de Situación" <sup>22</sup> elaborado por el Ministro saliente, subrayando el progreso logrado desde que

---

<sup>21</sup>Provisión de Fondos para la Educación Superior de Sudáfrica: Mecanismo de Dirección para cumplir con las Metas Nacionales. Un documento preparado por el Instituto de Política de Educación Superior (Washington, D.C.) y el Consorcio de Proyecto Piloto sudafricano sobre Educación Superior (Sudáfrica), con la asistencia del Centro para la Transformación de la Educación Superior (CHET).

el primer gobierno democráticamente electo había llegado al poder cinco años antes.<sup>23</sup> La respuesta había sido una inclusión de este tema como una de las prioridades de los siguientes cinco años.

Durante los últimos dos años han tenido lugar nuevas políticas y legislación. Durante el periodo de vacío político y anticipando los cambios políticos, las instituciones comenzaron a implementar algunas de las políticas que estaban en discusión. Las partes involucradas estaban familiarizadas con las políticas en discusión porque participaban en los debates políticos y en los procesos de desarrollo político. Algunos de los cambios fueron aportados por las instituciones guiadas por las propuestas políticas en discusión. A su vez, los cambios en las instituciones tuvieron un efecto en las decisiones políticas tomadas.

La implantación de la nueva estructura para la transformación demostró ser más compleja de lo anticipado por el área de Educación Superior en el Departamento de Educación. El área se había establecido recientemente y tenía capacidad, experiencia y práctica limitada en la transformación del segundo sistema más grande de educación superior en el continente africano. Las actividades de transformación se realizaron sin la estrategia recomendada por la Comisión dada la enormidad y complejidad de la tarea, y dada la capacidad limitada del área de Educación Superior para implementar el nuevo programa. El trabajo de desarrollo de documentos políticos tales como una nueva estructura de asignación de fondos con mecanismos integrados de dirección y medidas de certidumbre de calidad había comenzado, pero el avance ha sido lento y ha dejado a las instituciones con sensaciones de frustración e impaciencia.

Por otro lado, las actividades del gobierno han sido adecuadas y en respuesta a la crisis en las instituciones, particularmente las Instituciones Históricamente en Desventaja (HDI), emanadas de problemas históricos en el manejo financiero, liderazgo y gobierno. El Ministro de Educación designó asesores independientes para investigar rupturas serias en tres instituciones y también comisionó a la Oficina del Auditor General para llevar a cabo auditorías financieras en seis HDIs que estaban experimentando serios problemas financieros. El reporte anual del CHE declaró que "La actividad institucional normal podría proceder únicamente con recursos administrativos a procesos legales".<sup>24</sup>

Además, y contrario a la respuesta general típica de las instituciones de educación superior que se resistían al cambio, en Sudáfrica estaban listas e impacientes por llevar a cabo los cambios propuestos con total participación. Las instituciones siguieron adelante con los procesos a pesar de la dirección limitada del gobierno. El reporte anual del Consejo de Educación Superior (CHE) para 1998/99 sobre el estado de la educación superior, hizo notar los desarrollos mezclados y desiguales en el sistema. Estableció que: "Existen algunas tendencias extremadamente positivas, pero igualmente, algunos desarrollos preocupantes y, sobre todo, existen muchas cosas por lograr si la educación superior va a ser un sistema para el siglo XXI"<sup>25</sup>. Las partes interesadas tales como las posiciones de liderazgo en algunas instituciones han iniciado proyectos para investigar las implicaciones de la nueva fórmula de asignación de fondos y hacer recomendaciones al Gobierno. El CHET, en su calidad de organización no gubernamental, también ha organizado talleres de trabajo, ha promovido debates y difundido información en una amplia variedad de áreas para la transformación del sistema.

El Reporte de Situación es una autoevaluación del Departamento en lo que respecta a su papel en la reforma del sistema de educación superior. La sección sobre educación superior en el Reporte de Situación, preparado por el área de Educación Superior del Departamento de Educación, subrayó el avance alcanzado en la transformación del sistema. Las actividades reportadas son limitadas y se centran en las cuestiones de gobernabilidad, la estructura de asignación de fondos y la reorganización del sistema. Las áreas cubiertas son esenciales, pero el progreso ha sido lento. Como resultado, la nueva política ha tenido un impacto mínimo en los cambios anticipados. Respecto al gobierno del sistema, las actividades se han limitado al establecimiento de la estructuración de gobernación intermediaria y a asegurar que las estructuras de gobierno en

---

<sup>22</sup>Los Reportes de Situación son reportes "entregados" por los Ministros salientes a los nuevos Ministros que están tomando la cartera. Estos fueron introducidos por el gobierno democrático al finalizar el término en funciones.

<sup>23</sup>Consejo para el Reporte Anual de Educación Superior 1998/99, p29.

<sup>24</sup>El primer gobierno democrático tomó el poder en 1994, después de muchos años de opresión, lucha por el cambio y cuatro años de negociaciones para compartir el poder en Sudáfrica.

<sup>25</sup>Consejo para el Reporte Anual de Educación Superior 1998/99, p.36

las instituciones sean transformadas. A lo largo de la planeación de un nuevo sistema, las actividades se han limitado al desarrollo de documentos guía que las instituciones van a utilizar al desarrollar sus planes a tres años, y a la realización de un sumario de los planes institucionales. Otros procesos en progreso son el desarrollo de un sistema de manejo de información, una nueva estructura de asignación de fondos, el registro de la educación superior privada y el desarrollo de una estructura para la incorporación de los colegios al sistema de educación superior.

### **Reformas adicionales o institución de la estructura política existente**

El modelo de reforma adoptado había supuesto que habría la capacidad humana y habilidades, tanto a nivel institucional como gubernamental, para implementar las políticas que se describieron por algunos de los expertos en educación superior como políticas de clase mundial.

El éxito de los procesos políticos ha sido revisado teniendo en mente la visión presentada por el Gobierno para un sistema de educación superior transformado. Las propuestas de transformación estaban encaminadas hacia la certidumbre de que hubiera equidad, justicia y una mejor vida para todos. Las metas del sistema en cuanto a sexo, equidad y justicia se han logrado en algún grado. La tasa de participación del grupo de edad de 20-24 se estimó que estaría entre 17% y 19% en 1993. Esta cifra cayó en 1999 a un 15%. A pesar de la caída en todas las cifras de participación, la composición del cuerpo estudiantil ha cambiado drásticamente. Ha habido una mejora en la equidad de sexo ya que el número de participantes femeninas se incrementó de 43% en 1993 a 52% en 1993. El número de estudiantes negros en el sistema también se incrementó.

Las cifras muestran grandes mejoras en el sistema, sin embargo existen otros temas que las estadísticas no indican. El tema de la representatividad en programas que fueron dominados previamente por hombres o por miembros blancos de la población ha jugado un papel primordial. Todavía hay sub-representación de mujeres y negros en algunos de los programas y este punto todavía deberá ser abordado.

La transformación de la educación superior tiene que desarrollarse dentro de un marco más amplio de transformación de todo el sistema de educación y de la sociedad. Las actividades tendrían que enlazarse y coordinarse con otras actividades más amplias del Departamento. Algunos ejemplos son el proceso para desarrollar un Sistema de Información de Manejo de la Educación (EMIS por sus siglas en inglés), programas de mejoras a escuelas para mantener el suministro al sistema de educación superior, y el desarrollo del sector de educación adicional. Los desarrollos en los ejemplos antes mencionados producen impacto en los cambios que se llevan a cabo en la educación superior. Por ejemplo, el Consejo de Educación Superior reconoció el reto de encargarse de sus responsabilidades sin datos confiables, sin embargo, tenía que proceder con sus tareas en tanto que esperaba el desarrollo de un nuevo sistema de manejo de información para todo el sistema de educación. En marzo de 1999 se emitió un anteproyecto de concepto sobre el nuevo sistema de manejo de información con la esperanza de tener partes del sistema relacionado con el estudiante y datos de facultad listos en el año 2000.

Una evaluación de las reformas en educación superior en Sudáfrica por Cloete y Bunting (2000) midió el desempeño contra imperativos clave de política de la estructura para la transformación. Ellos concluyeron lo siguiente:

1. La participación se ha ampliado pero no incrementado —existen más estudiantes negros y mujeres en el sistema, se han introducido más programas orientados a una carrera, y se ha incrementado el uso de la educación a distancia como un opción.
2. Hay elementos de respuesta a intereses y necesidades sociales —existe un descenso en las inscripciones en el momento en que el mercado laboral predice un crecimiento sostenido del 5% en la demanda de alto nivel de habilidades y el sistema de investigación todavía necesita ser reformado.
3. Hay un éxito limitado al desplazar el sistema hacia las formas de gobierno cooperativo, algunas instituciones lo han hecho bien y otras están luchando.

La implantación de la política sin una estrategia de puesta en práctica ha demostrado ser la razón por la cual las reformas políticas no han tenido tanto éxito como podría esperarse. Una estrategia de puesta en práctica habría contribuido a la definición de prioridades y a la integración de actividades. Ha existido una dirección inadecuada del sistema y no ha habido coordinación de desarrollos.

### **Opción de reforma en base a la crisis**

El sistema está en una crisis y como tema de urgencia se llevan a cabo discusiones sobre la necesidad de reconfigurar el escenario de la educación superior en Sudáfrica, y de aportar cambios antes del fin del año 2000. El problema es la efectividad de las nuevas políticas. Existe un punto de vista, sostenido principalmente por las partes involucradas, de que los cambios que se están introduciendo son señales de que las recientes reformas han fallado debido a la incapacidad del Departamento de Educación de instaurarlas, y por lo tanto se introducen "más reformas". Otro punto de vista, principalmente sostenido por los burócratas, es que estos cambios son parte de la institucionalización de las reformas propuestas.

Lo que es definitivo es que los cambios que se anticipaban después de un amplio proceso de formulación política se han realizado en algún grado a nivel institucional y no fueron dirigidos por el gobierno. El éxito ha sido principalmente a nivel institucional, dirigido por las instituciones en sí mismas, y en menor grado a nivel de sistema, donde los cambios han sido dirigidos por los burócratas. Las reformas exitosas han sido impulsadas por las instituciones, por ejemplo, el éxito al abordar temas de equidad cambiando la composición del cuerpo estudiantil y la introducción de nuevos programas. El fracaso en la política de implantación en áreas tales como nuevos mecanismos de provisión de fondos, desarrollo de un plan nacional, y provisión de fondos unida a la planeación han sido responsabilidad de los burócratas.

Los cambios principales a nivel de sistema no se han realizado todavía. Los instrumentos políticos clave tales como nuevos mecanismos de asignación de fondos, y un sistema de manejo de información y mecanismos que aseguren la calidad están todavía en etapa de desarrollo. A la fecha el gobierno continúa utilizando la fórmula de asignación de fondos que fue desarrollada para respaldar políticas del gobierno anterior. La disponibilidad de fondos, la planeación, un sistema de información, y la creación de capacidad en el manejo de cambio y liderazgo<sup>26</sup> son todavía fundamentales para los cambios necesarios en el sistema.

Los artículos de los medios sobre Sudáfrica han estado señalando las posibilidades de una crisis en el sistema de educación superior. En un artículo recientemente publicado en *The Chronicle of Higher Education*, el Ministro de Educación habló de la crisis cuando dijo que el sistema no se había transformado ya que algunas de las instituciones del apartheid continuaban operando a la manera anterior. Como parte de la solución, actualmente se discute una propuesta de reestructuración del escenario antes del fin de este año. El desarrollo de una nueva propuesta política para reconfigurar el escenario está actualmente influida por los cambios que se han llevado a cabo sin el desarrollo de un plan nacional, y es probable que continúe sin un plan nacional del sistema de educación superior. Podría argumentarse que estos desarrollos contribuirían al desarrollo de un plan.

La posibilidad de una nueva ola de reformas basadas en la crisis actual del sistema ha causado agitación en toda la comunidad de educación superior. El CHE como cuerpo asesor para el Ministro de Educación emitió un documento en abril de 2000 sobre la reestructuración de la forma y tamaño del sistema, e invitó a las instituciones y al público a dar respuestas. El documento propone un modelo jerárquico y diferenciado de educación superior. Propone una reclasificación de las instituciones existentes en una tipología que colocaría a las instituciones en un rango continuo desde instituciones de dos años de enseñanza hasta las instituciones de investigación de élite. El modelo va contra el centro de la estructura política recientemente adoptada para la transformación y la dirección de muchos sistemas reformados de educación superior.

Un mes más tarde, las respuestas de las partes interesadas han indicado que la mayoría de ellas no respaldan la propuesta. Ésta ha sido rechazada porque contradice la política adoptada, protege las desigualdades del pasado, y es vista como una solución inapropiada a un problema causado por la carencia de institucional-

---

<sup>26</sup>Libro Blanco 3, Ibid, p.33.

ización de la nueva política. Una alternativa sería desarrollar una estrategia de implantación de la estructura política adoptada después de amplias consultas con las partes involucradas.

Sudáfrica ha tenido la oportunidad de reformar su sistema de educación superior. La reforma ha demostrado ser compleja. El desarrollo de un marco político viable para Sudáfrica ha sido emocionante, participativo y dio mucha esperanza a la comunidad de educación superior sudafricana. La implantación ha demostrado ser más compleja y problemática de lo que se había anticipado. La búsqueda de respuestas continúa.

## Referencias

Cloete N. y Bunting, I (2000). Higher Education Transformation — Assessing Performance in South Africa, CHET, Pretoria.

Howard, C. y Bunwaree, S. (eds.) (1999). Gender, Education, and Development: Beyond Access to Empowerment, Zed Books.

Mansbridge, J. (1998). Feminism and Democracy, in Feminism and Politics, Anne Phillips (editor), Oxford University Press

Moja, T. y Hayward, F.M.(2000). Higher Education Policy Development in Contemporary South Africa. Próximamente en Higher Education Policy.

Mtintso, T. (1999). Citado en Redefining Politics — South African Women and Democracy, Commission on Gender Equity Publication, Johannesburg, South Africa.

National Commission on Higher Education (1996). Report — A Framework for Transformation, CTP Printers, Parow, South Africa.

Scott, P. (1995). The meanings of Mass Higher Education, Oxford University Press.

Williams, B. (1992). The Rise and Fall of Binary Systems in Two Countries and the Consequence for Universities, Studies in Higher Education, vol.17.no.3. pp. 281-293

Wilson, LS. (1993). Citado en A Blueprint for Leadership, American Council on Education Publication, Washington, D.C.

Banco Mundial (1994). Higher Education — The Lessons of Experience. Washington, D.C.