

III ENCUENTRO DE RECTORES UNIVERSIA, RÍO DE JANEIRO, 2014

José Joaquín Brunner
y Cristóbal Villalobos

Con la colaboración
de Soledad González
y Jamil Salmi

Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013

Centro de Políticas
Comparadas de Educación
(CPCE), Universidad Diego
Portales

Cátedra UNESCO de Políticas
Comparadas de Educación
Superior

Santiago de Chile



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



"A UNIVERSIDADE DO SÉCULO XXI - UMA REFLEXÃO DA IBERO-AMÉRICA"



UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES



Organización
de las Naciones Unidas
para la Educación,
la Ciencia y la Cultura

Índice

Presentación	4
Parte I	
Contexto de políticas públicas iberoamericanas de educación terciaria, 2009-2013	8
Desafíos para la región	9
Perspectiva internacional	13
Políticas iberoamericanas convergentes	17
Expansión de la matrícula	17
Diversificación de la plataforma institucional	23
Modos de enseñar y aprender	30
Parte II	
Panel iberoamericano sobre políticas de educación superior	38
El análisis de políticas	40
Contexto sistémico de las políticas	44
Clima	45
Prioridades	46
Legislación	48
Gobierno de los sistemas nacionales	51
Estrategia	51
Conducción	54
Medios	55
Interlocución	56
Atribuciones	57
Regulaciones	59
Expansión pública	60
Expansión privada	61
Financiamiento de la educación superior	63
Números	63
Matriz tradicional e innovaciones	66
Aseguramiento de la calidad	68

Presencia	69
Características	70
Resultados	72
Información	74
Organización y funciones académicas	77
Cambio académico	77
Innovación docente	80
Irradiación de Bolonia	81
Equidad del acceso	83
Medidas pro equidad	84
Medidas para diferentes grupos	86
Eficiencia terminal	88
Parte III	
Cuadro sinóptico de políticas nacionales de educación superior	89
1. Políticas: Gobierno del sistema	91
2. Políticas: Financiamiento del sistema	92
3. Políticas: Aseguramiento de la calidad	93
4. Políticas: Organización académica	94
5. Políticas: Equidad	95
Balance	96
Parte IV	
A manera de conclusión y perspectiva	98
Hipótesis interpretativa	99
Gobernanza	101
Políticas	104
Discursos	107
Instrumentos	109
Escena iberoamericana	111
Combinación de políticas: Tipología	114
Instrumentos emergentes	117
<i>Referencias</i>	122

Presentación

El presente estudio identifica y analiza las políticas públicas de educación superior o terciaria (ver definición en el Recuadro 1) desarrolladas en Iberoamérica durante el quinquenio 2009-2013. Da cuenta de los resultados de una investigación realizada por el Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE) de la Universidad Diego Portales y la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior, ambas con sede en Santiago de Chile, investigación que contó con el patrocinio del III Encuentro de Rectores Universia (Río de Janeiro 2014). Además de los autores y colaboradores, participaron en ella quince investigadores expertos de la región, todos de reconocida trayectoria académica (Recuadro 2), que proporcionaron los materiales de base y prepararon los informes nacionales de política de educación terciaria que aparecerán publicados próximamente en otro libro.

El trabajo se llevó a cabo entre agosto de 2013 y febrero de 2014. Consistió en dos actividades centrales. Primero, una consulta al panel de investigadores expertos a través de un cuestionario sobre asuntos de política pública de la educación superior en sus respectivos países; los resultados de esta indagación sirven de base para el análisis comparado que se presenta en la segunda parte de este estudio, luego de una parte introductoria referida al contexto regional y global en que se desenvuelven las políticas de educación terciaria. Segundo, la invitación a los miembros del panel para contribuir con un informe dedicado al análisis pormenorizado de una o más políticas nacionales, cuya presentación sinóptica se entrega en la tercera parte. La cuarta parte ofrece una reflexión sobre los resultados del estudio a la luz del debate académico contemporáneo acerca de gobernanza y políticas públicas en el campo de la educación superior.

Recuadro 1

Educación superior o terciaria en la Clasificación Internacional Estandarizada de la Educación (CINE) 2011

La educación terciaria se basa en los conocimientos adquiridos en la educación secundaria -o parte de ellos-, proporcionando actividades de aprendizaje en campos especializados de estudio. Está destinada a impartir aprendizaje a un alto nivel de complejidad y especialización. Comprende lo que se conoce como “educación académica”, pero también incluye la educación profesional o vocacional avanzada. Consta de los niveles CINE 5, 6, 7 y 8, denominados, respectivamente, educación terciaria de ciclo corto; grado en educación terciaria o equivalente; nivel de maestría, especialización o equivalente; y nivel de doctorado o equivalente.

El contenido de los programas de estos cuatro niveles es más complejo y avanzado que los programas de niveles inferiores. Los programas comprendidos dentro de la educación terciaria son:

- Programas de educación terciaria de ciclo corto de nivel CINE 5 (duración mínima de 2 años).
- Programas de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (de 3 a 4 años de duración).
- Programas largos de primer título del grado en educación terciaria o equivalente de nivel CINE 6 (más de 4 años de duración).
- Programas largos de primer título de nivel de maestría, especialización o equivalente de nivel CINE 7 (duración mínima de 5 años)..

El ingreso al nivel CINE 8 normalmente requiere la conclusión exitosa del nivel CINE 7. Los programas de nivel CINE 8, o nivel de doctorado o equivalente, suelen tener como principal objetivo conducir a un título de investigación avanzada. Están destinados a estudios avanzados e investigaciones originales, en tanto que suelen ser ofrecidos exclusivamente por instituciones de educación superior (universidades) dedicadas a la investigación. Se imparten programas de doctorado tanto en el campo académico como en el profesional.

Recuadro 2

Miembros del panel de investigadores expertos nacionales

Argentina (ARG). Ana García de Fanelli, investigadora titular del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES).

Brasil (BRA). Simón Schwartzman, investigador senior del Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade, Río de Janeiro.

Bolivia (BOL). Gustavo Rodríguez, ex viceministro de Educación Superior, Ciencia y Tecnología, miembro de número de la Academia Boliviana de la Historia.

Chile (CHL). José Julio León, profesor asociado de la Facultad de Derecho de la Universidad Diego Portales (UDP), secretario general de la misma universidad; y Andrés Peñafiel, director general de Administración y Finanzas de la Universidad de Valparaíso.

Costa Rica (CRI). Jorge Mora, secretario general de FLACSO, con sede en San José.

Colombia (COL). Luis Enrique Orozco, profesor titular de Facultad de Administración de la Universidad de los Andes.

Ecuador (ECU). Juan Ponce, director de FLACSO-Ecuador; y Mercedes Onofa, miembro del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.

España (ESP). Francisco Michavila, director de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria, catedrático de la Universidad Politécnica de Madrid, ex rector de la Universitat Jaume I, de Castellón de la Plana; y Jorge Martínez, subdirector de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria de la Universidad Politécnica de Madrid.

México (MEX). Manuel Gil Antón, profesor e investigador del Colegio de México.

Perú (PER). Ricardo Cuenca, investigador del Instituto de Estudios Peruanos (IEP).

Portugal (PRT). Antonio Rendas, rector de la Universidad Nueva de Lisboa, presidente del Consejo de Rectores de las Universidades Portuguesas (CRUP).

Puerto Rico (PRI). César Rey, profesor de la Universidad de Río Piedra, ex secretario de Educación.

República Dominicana (DOM). Altagracia López, ex rectora del Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC).

Uruguay (URY). Claudio Rama, profesor y decano de la Universidad de la Empresa, Uruguay.

Venezuela (VEN). María Cristina Parra, investigadora y docente del Doctorado en Ciencias Humanas del Posgrado en Humanidades y Educación de la Universidad del Zulia.

Al análisis de los países reseñados, en la Parte III se agrega el de la subregión de países de Centroamérica (CAM).

Es imprescindible dejar constancia de que si bien las Partes II y III de este estudio se basan en las respuestas del panel de expertos y en los informes nacionales preparados por ellos –los que se utilizan ampliamente–, el uso, ordenación y clasificación de los datos y su interpretación y análisis son de exclusiva responsabilidad de los autores de este trabajo y no comprometen, de manera alguna, a las instituciones participantes: el III Encuentro de Rectores Universia, el Centro de Políticas Comparadas de Educación y la Cátedra UNESCO de Políticas Comparadas de Educación Superior, estas dos últimas con sede en la Universidad Diego Portales.

Contexto de políticas públicas iberoamericanas de educación terciaria, 2009–2013

Los patrones institucionales que se distribuyen globalmente, por encima de las fronteras nacionales, no conducen, sin embargo, a resultados homogéneos. La relación entre expectativas, valores y estructuras que se difunden globalmente, por un lado, y aquellos que se encuentran profundamente enraizados en el contexto específico de cualquier sistema universitario nacional, por el otro, constituye una fuente permanente de conflictos y atrae críticas de ambos lados. Mientras quienes se oponen a un modelo global habitualmente rechazan el “imperialismo del emisor” invocando una herencia nacional distintiva, profunda y arraigada, quienes están a favor critican la resistencia de los receptores recalcando los beneficios de una organización universitaria moderna y racional, que obedecería a reglas universales.

KRÜCKEN Y MEIER, 2006, p. 253.

Desafíos para la región

Durante el último lustro, y de distintas formas, Iberoamérica vivió bajo la sombra proyectada por la crisis mundial que estalló en 2008. Mientras América Latina se recuperaba desigualmente pero con vigor, creciendo su producto en promedio más de 4% durante el período 2009-2013, la Península Ibérica experimentó un fuerte recesión y su crecimiento fue negativo según del datos del Fondo Monetario Internacional (FMI). A uno y otro lado del Atlántico las sociedades civiles se han movilizadado más intensamente en estos años, los Estados y gobiernos han debido reconocer sus limitaciones e insuficiencias, y la deliberación pública ha ido focalizándose en torno a los retos de la nueva gobernanza, los modelos de desarrollo y los desafíos de la igualdad, la competitividad, la diversidad y la cohesión sociales (CEPAL, 2000).

Como ha señalado la secretaria ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), América Latina y la Península Ibérica comparten además del deseo de prosperidad con igualdad y sustentabilidad, la necesidad de crear oportunidades para cerrar brechas tanto dentro de los países como en relación a aquellos que se encuentran en la primera línea del mundo global. Para esto necesitan agregar mayor valor y conocimiento a las exportaciones, diversificando sus productos y mercados para alcanzar ventajas comparativas dinámicas y no basadas únicamente en las materias primas. Ello será posible –ha dicho ella, y viene siendo reiterado en diversos foros iberoamericanos– sólo con una estrategia concertada para el desarrollo de la ciencia y tecnología y con el fortalecimiento de nuestras capacidades humanas a través de mejoras en la educación (Barcena, 2013).

Dentro de este contexto, la educación superior adquiere creciente importancia, tal como lo indica la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) en el informe *Metas Educativas 21*:

El desarrollo de las naciones depende ahora más que nunca de la calidad de la formación a la que se accede en las universidades y del conocimiento que se pueda generar y acumular en ellas. El estado de los países de la región iberoamericana es, en este sentido, muy débil, y los pone en desventaja y en riesgo de exclusión respecto del progreso acelerado del mundo desarrollado, porque los avances tecnológicos generan dinámicas de exclusión aun mayores que las tradicionales (OEI, 2010:137).

Lo anterior es válido –con las necesarias especificaciones nacionales– para todos los países de la región, pero sobre todo para los del área latinoamericana. Allí, según muestra el Cuadro 1, existe un severo rezago tecnológico en comparación con las principales economías industrializadas, los países desarrollados intensivos en recursos naturales y las economías asiáticas en desarrollo. Los dos primeros indicadores revelan la escasa importancia relativa de las industrias intensivas en ingenierías y, además, su progresivo deterioro en el tiempo; el indicador relativo al gasto en I+D, la brecha existente respecto de los grupos de países de referencia y el cuarto indicador (patentes por millón de habitantes) muestran que América Latina apenas asoma en la geopolítica mundial del conocimiento (Ocampo, 2013:141-142; 2011:26).¹

1 Véase además OCDE-CEPAL-CAF (2013:105-127); Brunner (2010); Santelices (2010).

Cuadro 1

Especialización, estructura productiva y crecimiento

	PR1	PR2	I+D	Patentes	Porcentaje RN	PIB pc
América Latina	0,30	0,23	0,40	0,5	70	1,6
Países desarrollados basados en RN	0,70	0,72	1,89	65,4	59	2,3
Países emergentes de Asia	0,80	0,99	1,21	80,5	30	4,8
Economías maduras	0,88	0,97	2,43	132,6	24	2,0

Economías maduras: Francia, Italia, Reino Unido, Estados Unidos, Japón y Suecia. Países desarrollados basados en recursos naturales (RN): Aquellos que tienen 40% o más de las exportaciones basadas en dichos recursos.

PR1: Participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto de Estados Unidos 1982-2002). PR2: Participación de industrias de ingeniería en el valor agregado de la industria (cociente respecto de Estados Unidos 2002-2007). I+D: Inversión en investigación y desarrollo como porcentaje del PIB (1996-2007). Patentes: Patentes acumuladas por millón de habitantes (1996-2007). PIB pc: Crecimiento del PIB per cápita (1970-2008).

Fuente: J. A. Ocampo, Macroeconomía para el desarrollo: políticas anticíclicas y transformación productiva, *Revista de la CEPAL*, 104, 2011, p. 26.

Todo esto lleva también a esperar que los Estados y gobiernos asuman un papel más activo en la organización, coordinación y conducción de la educación superior. Así lo expresa un informe internacional:

La educación terciaria en América Latina y el Caribe enfrenta varios retos “tradicionales”, cuya superación requiere de un papel activo y más protagónico del Estado. Entre éstos resaltan: elevar la calidad de la enseñanza; mejorar la eficiencia interna de las instituciones; establecer conexiones entre la educación técnica y las demandas del mercado laboral, y complementar las misiones de enseñanza y de investigación y extensión. La mayor presencia privada en la educación estatal deja pendiente la resolución

del problema de conseguir recursos para la investigación y producción de otros bienes públicos, que en general quedan a cargo de las universidades estatales y de otras instituciones que reciben financiamiento público para esta tarea. [Simultáneamente], las universidades latinoamericanas deberán abordar otros desafíos emergentes en los próximos años: sus funciones en los nuevos paradigmas tecnológicos y la necesidad de fortalecer el papel que desempeñan en el desarrollo. La transición hacia la economía del conocimiento ha ocasionado transformaciones profundas en las estructuras productivas y una redefinición de las funciones de las instituciones de educación superior. El surgimiento de nuevos paradigmas tecnológicos (tecnologías de información y comunicación, nano y biotecnologías) está cambiando las dinámicas y las relaciones de las instituciones de educación superior con el sector productivo en los países desarrollados. Se empieza a agregar la transferencia de tecnología y conocimiento a través de la aplicación y diseminación de los resultados generados de la investigación académica y, en suma, la creación de beneficios económicos derivados de ellos. Por eso, al definir políticas educativas y de ciencia, tecnología e innovación que sean coherentes y eficaces, el sector público en América Latina debe tomar en cuenta estas exigencias. El papel de las universidades en la creación de una base de capacidades en los países de la región es crucial, razón por la que deben erigirse como actores protagónicos en la ruta hacia el desarrollo (OCDE-CEPAL, 2011:110).

Por su lado, las instituciones universitarias iberoamericanas demandan de sus sociedades, Estados y gobiernos compromisos tangibles con el sector. En la *Agenda de Guadalajara*, suscrita por responsables de 1.009 universidades iberoamericanas en 2010, éstas instan “a los gobiernos, como principales responsables, y al sector privado a incrementar la inversión en educación superior, racionalizando el uso de los recursos”, y a “promover el establecimiento de un marco jurídico que

favorezca el mecenazgo y gestionar estratégicamente la captación de recursos a través del mismo”. Asimismo, llaman tanto a los gobiernos como al sector privado a un incremento progresivo y continuado de los niveles de inversión en I+D+i, con el fin de estimular la excelencia investigadora. A su vez, este conjunto de universidades se compromete a promover planes de dotación y mejora de infraestructuras y grandes instalaciones que deban ser compartidas; a impulsar los programas de formación de doctores e investigadores, favoreciendo programas de movilidad y de incorporación de investigadores a la empresa; a potenciar espacios de innovación abierta e intensiva, y a fomentar los programas de transferencia de conocimiento y de generación del emprendimiento. Además, a “promover la implicación activa de los gobiernos y todos los actores de la sociedad y las instituciones iberoamericanas más representativas, como las Cumbres Iberoamericanas, la Secretaría General Iberoamericana, la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, en sus objetivos y desarrollo del Espacio Iberoamericano del Conocimiento”.

Perspectiva internacional

La importancia de las políticas públicas para fortalecer los sistemas nacionales de educación superior y su contribución al desarrollo de las sociedades –capacidades humanas profesionales, científicas y técnicas; personal académico y docentes para el sistema escolar; información, conocimiento, tecnologías, análisis, reflexividad; archivos del saber; comunicación cultural y científica con el mundo; movilidad social y formación ciudadana; colaboración con la industria y la sociedad civil– es un hecho ampliamente reconocido en la vida contemporánea de las naciones.

En el mayor estudio realizado en tiempos recientes por la OCDE sobre la educación terciaria en la sociedad del conocimiento, los autores abren con la siguiente afirmación: “La política para la educación superior es crecientemente importante en las agendas nacionales” (Santiago et al., 2008, vol. 1:13).² Luego, los autores identifican cuáles son, a nivel global, los principales retos que enfrenta la política pública en el campo de la educación terciaria, en ocho áreas fundamentales: i) gobernanza de la educación superior, ii) financiamiento, iii) calidad, iv) equidad, v) rol de la educación superior en investigación e innovación, vi) carrera académica, vii) vínculos con el mercado laboral, y viii) internacionalización.

El Cuadro 2 resume esquemáticamente las opciones de política pública que en cada caso sugiere el reporte de la OCDE a partir de la experiencia de los países estudiados y del análisis de la literatura internacional.

2 Este estudio se basó en la revisión de las políticas y sistemas de 24 países con características nacionales muy distintas: Australia, Bélgica, Chile, China, Croacia, España, Estonia, Federación Rusa, Finlandia, Francia, Grecia, Islandia, Japón, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Suecia y Suiza.

Cuadro 2

OCDE: Principales opciones y direcciones de política, 2008

Objetivo de política	Principales direcciones de política
<p>Gobernanza del sistema: fijar el rumbo</p>	<p>Elaborar una visión estratégica coherente para la educación terciaria</p> <p>Identificar instrumentos adecuados para guiar el sistema</p> <p>Asegurar la coherencia dentro de un sistema con amplia diversificación</p> <p>Fortalecer la capacidad de las IES para alinearse con la estrategia nacional</p> <p>Construir consenso en torno a la política educacional</p>
<p>Conjugar estrategias de financiamiento con prioridades nacionales</p>	<p>Definir estrategia que facilite contribución de la educación superior al desarrollo nacional</p> <p>Usar esquemas de costos compartidos entre Estado y estudiantes como principio-guía</p> <p>Subsidiar públicamente programas en relación con los beneficios sociales que generan</p> <p>Usar fórmulas ligadas a insumos y resultados y a fines estratégicos para financiar la docencia</p> <p>Mejorar costo-efectividad y apoyar la estrategia con esquema de ayudas estudiantiles</p>
<p>Asegurar y mejorar calidad</p>	<p>Diseñar un marco de aseguramiento de calidad consistente con fines de la educación terciaria</p> <p>Fomentar cultura de calidad en el sistema y énfasis en control interno de calidad</p> <p>Progresar hacia un control externo con rol asesor, pero retener fuerte rol de seguimiento en otros casos</p> <p>Alinear procesos de aseguramiento de calidad a perfil particular de cada IES</p> <p>Evitar una fragmentación de la organización encargada del aseguramiento</p>
<p>Lograr equidad</p>	<p>Evaluar extensión y origen de asuntos de equidad</p> <p>Fortalecer integración entre enseñanza secundaria y superior</p> <p>Considerar políticas de discriminación positiva para grupos vulnerables bien identificados</p> <p>Incentivar a IES para ampliar acceso y apoyar a alumnos de origen vulnerable</p>

(sigue)

Objetivo de política	Principales direcciones de política
Estimular rol de educación superior en investigación e innovación	<p>Mejorar difusión del conocimiento antes que su comercialización vía derechos de propiedad</p> <p>Ampliar y reforzar canales de interacción y colaboración entre IES</p> <p>Usar el sector de la educación terciaria para internacionalizar labores de I+D</p> <p>Ampliar los criterios empleados para evaluar la investigación</p>
Carrera académica: adaptación al cambio	<p>Financiamiento basado en proyectos con adecuado monitoreo y mix de mecanismos</p> <p>Ofrecer amplia autonomía a las instituciones para manejar sus recursos humanos</p> <p>Reconciliar libertad académica con contribución de IES a sociedad</p> <p>Mejorar condiciones de ingreso de jóvenes a la carrera académica</p> <p>Establecer mecanismos para apoyar la carrera de académicos</p>
Reforzar vínculo con mercado laboral	<p>Coordinar políticas educacionales con políticas laborales</p> <p>Mejorar datos y análisis sobre empleo de graduados y énfasis en orientación vocacional</p> <p>Incorporar actores y perspectivas de mercado laboral en políticas y gobernanza IES</p>
Estrategias de internacionalización en contextos locales	<p>Desarrollar estrategia y marco nacional comprensivo para la internacionalización</p> <p>Mejorar coordinación de políticas nacionales y estimular proactividad de IES</p> <p>Crear estructuras para promover la educación superior nacional</p> <p>Desarrollar la internacionalización en campus locales</p>
Implementación de políticas	<p>Crear instancias independientes para iniciar reformas e involucrar a partes interesadas</p> <p>Facilitar iniciativas de abajo-arriba y su formalización por comités ad hoc</p> <p>Reconocer las diferentes visiones de partes interesadas mediante procesos iterativos</p> <p>Reformas incrementales antes que cambios totales a menos cuenten con apoyo público</p>

Fuente: Santiago et al., *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. 1, París, 2008, p. 17 (traducción de los autores).

Políticas ibero- americanas convergentes

Miradas las cosas desde el punto de vista de la región iberoamericana, puede observarse que las políticas públicas aplicadas durante la última década del siglo XX y primera del siglo XXI han impulsado (explícita o implícitamente) un número de objetivos comunes, a pesar de las significativas diferencias existentes entre los sistemas nacionales (Didriksson, 2012; Brunner y Ferrada, 2011; Rama, 2006, 2005; Acosta, 2003). Destacamos aquí dos estrechamente imbricados entre sí: expansión de la matrícula y diversificación de la plataforma institucional.

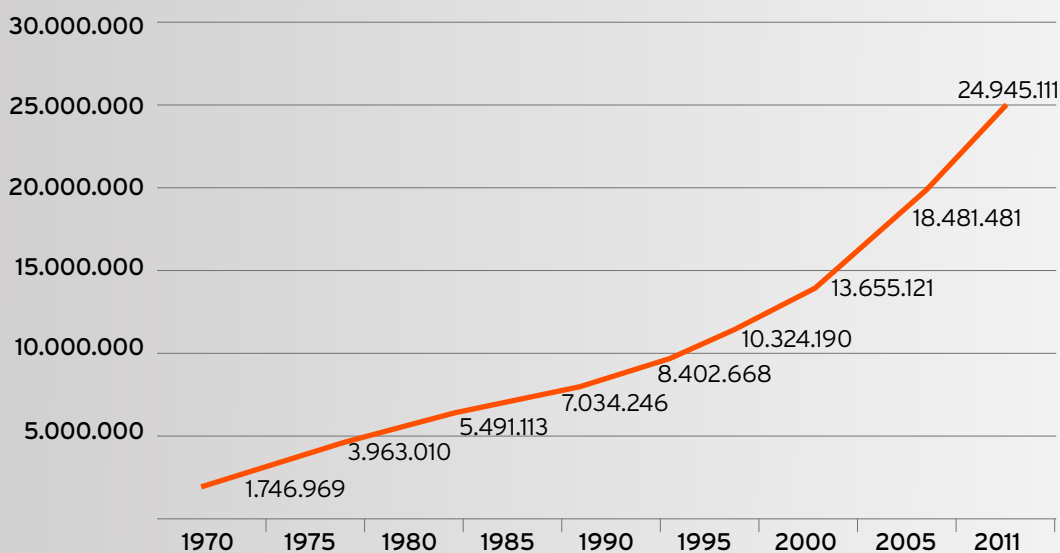
Expansión de la matrícula

El objetivo primordial de la política en la mayoría de los países de la región ha sido la formación de capacidades para sociedades que utilizan cada vez más intensamente información y conocimiento en la gestión de sus asuntos. En este momento egresan anualmente más de 3 millones de nuevos profesionales y técnicos de las IES iberoamericanas; esto es, uno por cada ocho matriculados.

A su turno, la población estudiantil se incrementó de 18,4 millones a casi 25 millones durante el último lustro largo (2005-2011), siguiendo una tendencia sostenida de crecimiento desde 1970 (Gráfico 1).

Gráfico 1

Iberoamérica: Matrícula de educación superior, 1970-2011



Fuente: Sobre la base de UIS, Centro de Datos Beta.

Lo anterior se refleja en un fuerte incremento de la tasa bruta de participación en este nivel, que en la región iberoamericana salta de 34% a 49% durante el mismo lustro largo, culminando así un proceso de masificación de la educación terciaria iniciado en 1985 según las coordenadas de Trow (1974), momento en que se pone fin a la fase de elite –la participación supera el umbral de 15%– y comienza la fase de masificación que ahora culmina al acercarse la tasa bruta de participación promedio a un 50%.

Durante el período completo entre 1970 y 2011, la proporción de estudiantes sobre cien mil en la población aumentó en más de siete veces, de 595 a 4.238, con un incremento del 33% durante el último lustro largo. En el mismo sentido hubo cambios en la dirección de una mejor distribución de la matrícula en favor de las regiones, provincias y localidades (Rama, 2005); la participación de las mujeres en los estudios superiores (Papadópulos y Radakovich, 2006); los sectores de conocimiento vinculados a las áreas de las ingenierías y tecnologías, las ciencias sociales y la administración, la salud y la educación; la educación terciaria de ciclo corto y contenido netamente vocacional-laboral, a pesar del predominio que aún mantiene la educación académico-universitaria; y la incorporación de jóvenes provenientes de los quintiles de menores ingresos (Tabla 1).

Tabla 1

América Latina: Índice 20/20 de desigualdad* de la participación de los quintiles Quintiles 1 y 5 en la educación terciaria (tasas netas, 1980-2010)**

	Índice 20/20 de desigualdad			Participación 2010 (%)	
	1990	2000	2010	Quintil 5	Quintil 1
Argentina	5,33	5,98	2,67	53,1	19,9
Chile	13,76	8,30	2,90	61,6	21,2
México	8,65	5,37	2,91	43,8	15,0
Venezuela	2,45	4,56	3,13	52,8	16,9
Ecuador	4,37	8,87	3,17	49,3	15,6
Perú	–	7,88	4,67	55,1	11,9
Paraguay	16,39	19,05	5,86	45,7	7,8
Colombia	–	6,88	6,11	52,8	8,6
Nicaragua	7,28	54,56	6,61	27,2	4,1
Rep. Dominicana	–	8,42	7,90	43,6	5,5
Panamá	13,23	12,26	9,31	42,5	4,6
Honduras	12,76	16,35	9,38	30,2	3,2
Brasil	62,96	29,40	9,43	47,0	5,0
Costa Rica	5,67	11,10	10,30	51,2	5,0
Uruguay	12,01	15,84	13,31	55,9	4,2
El Salvador	16,98	15,08	16,38	39,3	2,4

* Muestra la relación entre la tasa de participación neta de jóvenes del 20% de hogares de mayores ingresos y la tasa de los jóvenes del 20% de hogares con menores ingresos; presenta una medida directa y simple del grado de desigualdad de la participación existente en un grupo de edad determinado.

** Las tasas netas de cada país no son estrictamente comparables por razones metodológicas (ver observaciones en la fuente original), pero ofrecen una aproximación adecuada. Los datos mostrados en las columnas corresponden al año indicado o al año más cercano con información disponible.

Fuente: Sobre la base de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial). Países ordenados según magnitud ascendente del Índice 20/20 en el año 2010.

La mayor participación de jóvenes provenientes de hogares con menores recursos evoluciona conforme a las reglas combinadas de la tesis sobre la desigualdad máximamente mantenida (MMI, según su sigla inglesa) y de la desigualdad efectivamente mantenida (EMI).

Según se observa en la Tabla 1, a medida que la matrícula terciaria se expande, todos los sectores sociales se ven favorecidos, pero los estratos superiores aprovechan más rápidamente las oportunidades de participación, lo que se conforma con la hipótesis de la MMI (Raferty y Hout, 1993).³ Por su lado, estudios nacionales muestran que en aquellos países donde se ha logrado la fase de universalización de la educación secundaria, una vez alcanzado ese punto de saturación, la competencia entre las clases sociales por oportunidades educacionales superiores se traslada desde el terreno cuantitativo al terreno cualitativo; esto es, los estratos con mayor capital social, económico, cultural y escolar acceden a los canales más selectivos y aseguran para sus hijos el privilegio de una mejor calidad de la educación, como anticipa la hipótesis de la EMI (Lucas, 2001).⁴

3 Otra manera de expresar la hipótesis de Raferty y Hout es señalar, como hacen Ayalon y Shavit (2004:103), que la MMI constituye “una declaración teórica poderosa referida a los efectos de la expansión educacional sobre la desigualdad en el desempeño educacional de distintos estratos y niveles. Sostiene que, a un nivel general, la expansión educativa no reduce esas desigualdades. Más bien, las desigualdades entre los distintos estratos se mantienen mientras aquellos en el estrato privilegiado pueden incrementar su tasa de participación a una mayor velocidad que aquellos en los estratos menos privilegiados. Sólo cuando el estrato más alto llega a una saturación en un cierto nivel educacional la expansión educacional de ese nivel comenzará a reducir la desigualdad”.

4 Según explica el propio Lucas, “la [tesis de la] desigualdad efectivamente mantenida (EMI) afirma que los actores socioeconómicamente aventajados aseguran para sí y sus hijos un cierto grado de ventaja cada vez que alguna ventaja está disponible. Por un lado, si las diferencias cuantitativas son comunes, estos actores obtendrán ventajas cuantitativas. Por otro lado, si las diferencias cualitativas son comunes, obtendrán ventajas cualitativas. En el caso de los logros educacionales, las

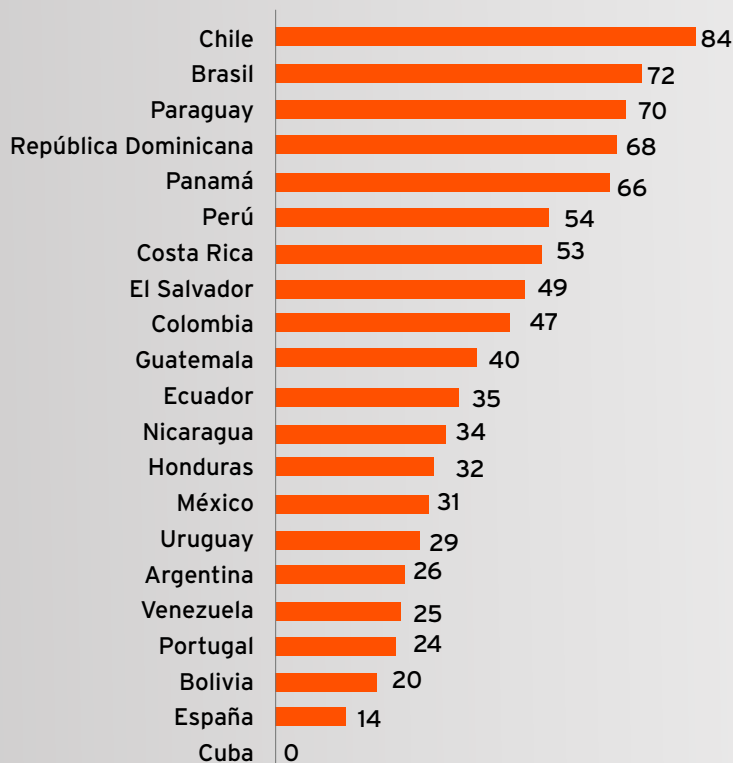
Las tendencias selectivas del sistema se completan al momento del ingreso al mercado laboral y se reflejan en una fuerte dispersión de los salarios profesionales y técnicos. De allí, asimismo, que se sostenga que las altas tasas de retorno a la educación superior son una de las fuentes de producción y reproducción de la desigualdad de ingresos en estos países (Lustig, López-Calva, Ortiz-Juárez, 2011).

En Iberoamérica, sobre todo, la masificación de la matrícula ha ido acompañada –y ha resultado– de la amplia diversificación de instituciones, programas y oportunidades privadas de estudios terciarios. Actualmente se estima que la mitad de la matrícula terciaria es provista por organizaciones privadas, lo cual convierte a esta región en la primera del mundo en cuanto a proporción de matrícula privada sobre la matrícula total de educación terciaria (Gráfico 2). Este rasgo forma parte de un proceso global de privatización de la matrícula terciaria, fenómeno que se estima comprende hoy a un tercio del total de la matrícula a nivel mundial (Levy, 2011:135).

anteriores afirmaciones podrían ser verdaderas en al menos uno de dos sentidos. Podría ser que mientras un nivel educativo no llegue a universalizarse [...] los grupos aventajados socioeconómicamente usen su ventaja para asegurarse ese nivel educacional. Sin embargo, una vez que este nivel se aproxima al acceso universal, los socioeconómicamente aventajados buscarán cualquier diferencia cualitativa disponible en ese nivel y usarán sus ventajas para asegurarse una educación cuantitativamente similar pero cualitativamente mejor”. (Lucas, 2001:1652).

Gráfico 2

Iberoamérica: Matrícula privada en educación terciaria (% del total), 2011



Fuente: Sobre la base de UIS, Data Center Beta. Accesado 01.03.2014. En algunos países, estimación de fuentes nacionales.

Diversificación de la plataforma institucional

La ampliación de la plataforma organizacional hace posible aumentar sostenidamente la oferta de programas y oportunidades de estudio de nivel terciario. Con este propósito, la política pública ha impulsado, estimulado o tolerado una fuerte diferenciación horizontal y vertical de los sistemas nacionales, dentro y entre las instituciones, multiplicándose de esta forma su diversidad en todas

las dimensiones y direcciones posibles: propiedad y control, tamaño, localización, misión, selectividad de los procesos de admisión, estatuto y carrera de los académicos, edad y composición social de los estudiantes, mix de funciones desarrolladas por cada institución, áreas del saber cubiertas, tipo de programas ofrecidos, grados y títulos conferidos, reputación y prestigio de las instituciones, su vínculo con el mercado laboral y con diversas partes interesadas (*stakeholders*), modalidades del financiamiento, etcétera.

Como consecuencia de estos procesos de diferenciación y de las nuevas modalidades de la división y organización del trabajo con conocimiento avanzado, la plataforma institucional de provisión del servicio de la educación terciaria existente en la región se halla integrada en torno a los años 2010/2012 por más de 15 mil instituciones de educación superior (en adelante, IES) (Tabla 2).

Tabla 2

Iberoamérica: Instituciones de educación superior por tipo y categorías, alrededor de 2010

	Universidades			IES no-universitarias		
	Públicas	Privadas	Total	Públicas	Privadas	Total
Argentina	55	60	115	917	1.175	2.092
Bolivia	17	68	85	313		313
Brasil	100	86	186	2.128		2.128
Chile	16	44	60	na	103	103
Colombia	81	201	282	93		93
Costa Rica ³	5	50	55	6	18	24
Cuba	67	na	67	-	-	-
Ecuador ¹	29	42	71	-	-	-
El Salvador ³	1	25	26	-	-	-
España	50	26	76	5.241		5.241
Guatemala ³	1	13	14	-	-	-
Honduras ³	6	14	20	-	-	-
México ²	579	1.556	2.135	19		19
Nicaragua ³	4	48	52	-	-	-
Panamá ³	5	36	41	39		39
Paraguay	15	72	87	48	118	166
Perú	35	65	100	924	196	1120
Portugal	14	13	27	36	97	133
R. Dominicana	2	31	33	6	7	13
Uruguay	1	14	15	11	2	13
Venezuela	33	25	58	42	70	112
Total	1.116	2.489	3.605	11.609		11.609

1. Cifra de universidades antes del cierre de 14 universidades privadas.

2. Número de universidades, instituciones de licenciatura universitaria y tecnológica, Ciclo 2011-2012, SEP, Sistema Educativo de los Estados Unidos Mexicanos, 2012.

3. *El Heraldo* de Honduras, 3 de julio de 2013 con cifras de 2012/2013 únicamente para universidades. <http://www.elheraldo.hn/Secciones-Principales/Pais/Honduras-con-la-segunda-peor-cobertura-universitaria-en-Centroamerica>. República Dominicana, oficialmente en 2011, 41 IES, de las cuales 31 son universidades y 10 son privadas. Chile: IES no-universitarias, Estadística CNED, febrero de 2014. Portugal: IHEM Report de 2008, p. 12. Otras escuelas similares a universidades, públicas y privadas, pero sin el estatus de universidades reconocidas como tales por el Estado, se suman a IES no-universitarias.

na: No aplica.

-: Sin información.

Fuente: Sobre la base de Brunner y Ferrada (2011).

Del total de instituciones registradas (15.214), un 24% son universidades u organizaciones equivalentes –de ellas, 69% privadas– y 76% instituciones no-universitarias de educación superior. La gran mayoría de todas estas instituciones son exclusivamente docentes, incluso en el caso de las universidades. Efectivamente, éstas no constituyen una categoría homogénea, a pesar de la presión de los fenómenos de isomorfismo estudiados por la literatura neoinstitucional (DiMaggio y Powell, 1991). Al contrario, el propio concepto de universidad ha experimentado una verdadera explosión de significados, muchos de los cuales resultan irreconocibles desde la perspectiva de los modelos ideales asociados a distintas “ideas de universidad”: napoleónica, humboldtiana, del cardenal Newman, de Jaspers, Ortega y Gasset, Hutchinson, Kerr y los pensadores y forjadores de la universidad iberoamericana (Gregorutti, 2014; Brunner, 2012; García Guadilla, 2008).

Un simple ejercicio permite observar, por ejemplo, la distancia que existe entre el modelo académicamente hegemónico –esto es, el modelo de la universidad de investigación como paradigma de la (única) organización auténticamente académica (Schwartzman y Balbachevsky, 2014; Bernasconi, 2008)– y el variopinto escenario de las universidades realmente existentes en la región (Tabla 3).

Tabla 3

Iberoamérica: Universidades por país según producción científica, 2008-2012

Países**	Universidades	Nº por producción científica registrada,* 2008-2012				
	Nº total	(>5.000)	(>2.500)	(>1.250)	(>500)	(>100)
Argentina	115	2	3	9	18	36
Bolivia	85	0	0	0	0	1
Brasil	186	15	30	46	83	167
Chile	60	2	3	7	16	31
Colombia	282	1	2	5	8	33
Costa Rica ³	55	0	0	1	1	4
Cuba	67	0	0	1	3	7
Ecuador ¹	71	0	0	0	0	5
El Salvador ³	26	0	0	0	0	0
España	76	19	37	47	53	67
Guatemala ³	14	0	0	0	0	2
Honduras ³	20	0	0	0	0	0
México ²	2.135	3	3	13	25	59
Nicaragua ³	52	0	0	0	0	1
Panamá ³	41	0	0	0	0	2
Paraguay	87	0	0	0	0	1
Perú	100	0	0	0	2	6
Portugal	27	6	6	11	20	33
Rep. Dominicana	33	0	0	0	0	0
Uruguay	15	0	1	1	1	1
Venezuela	58	0	1	4	6	8
Total	3.605	48	86	145	236	464

* Número total de documentos publicados en revistas académicas indizadas en Scopus.

** No incluye 8 universidades del Caribe (5) y Puerto Rico (3).

Números 1, 2, 3, ver leyendas al pie de la Tabla 2.

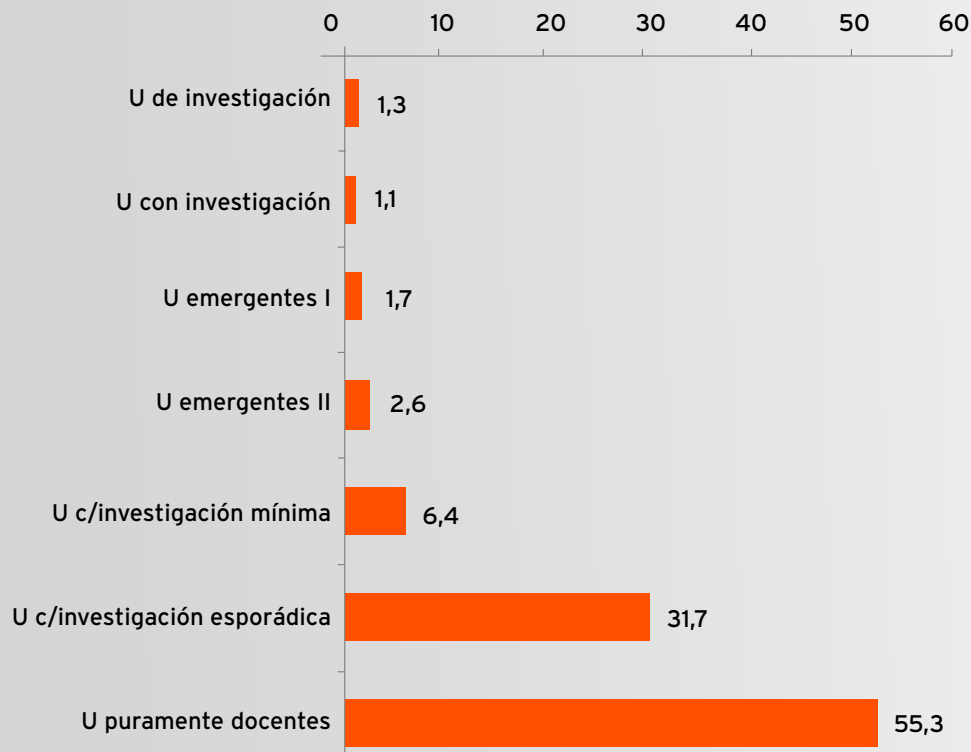
Fuente: Sobre la base de la Tabla 2 y Scimago, SIR Iberoamérica 2008-2012, dado a conocer en enero de 2014, que incluye a todas las instituciones de educación superior de los países que componen Iberoamérica con al menos un documento (artículos, revisiones, cartas, conferencias, etcétera) de la base de datos Scopus durante el quinquenio. El número de instituciones considerado es de 1.636.

Según puede apreciarse aquí, sólo 48 universidades iberoamericanas –medidas por su producción durante el último lustro (2008-2012)– pueden clasificarse internacionalmente como “de investigación”. Representan apenas un 1,3% del total de instituciones universitarias (o equivalentes) de la región. En el ranking global de Scimago-Scopus ocupan posiciones dentro de las primeras 700 universidades del mundo.⁵ Enseguida hay 38 instituciones que pueden denominarse “con investigación” y que pertenecen al grupo de las 100 top por producción científica de la región. Luego hay un tercer y cuarto anillos de universidades emergentes a la investigación, respectivamente con una producción de más de 250 y más de 100 artículos científicos de corriente principal publicados en promedio anual durante el quinquenio bajo estudio. En conjunto, alrededor de un 7% del total de instituciones universitarias de la región posee alguna producción relativamente continua de conocimiento. Un 6% adicional clasifica con una producción ocasional, con menos de 100 artículos registrados en promedio anual (Gráfico 3).

5 La base de datos de la International Association of Universities registra 16 mil universidades a nivel mundial; el Ranking de Webometrics comprende más de 20 mil. El número total de instituciones de educación terciaria es mucho mayor, pudiendo estimarse a partir de fuentes nacionales en más de 75 mil.

Gráfico 3

Iberoamérica: Universidades por intensidad de investigación, 2008-2012 (%)



Universidades de investigación: 5.000 o más publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 50 con mayor volumen de producción de Iberoamérica.

Universidades con investigación: 2.500 a 4.999 publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 100 con mayor volumen de producción de Iberoamérica.

Universidades emergentes I: 1.250 a 2.499 publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 150 con mayor volumen de producción de Iberoamérica.

Universidades emergentes II: 500 a 1.249 publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 250 con mayor volumen de producción de Iberoamérica.

Universidades con mínima producción: 100 a 499 publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 450 con mayor volumen de producción de Iberoamérica.

Universidades con producción esporádica: 1 a 99 publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012. Se ubican dentro de las 1.639 universidades con al menos 1 publicación durante el período.

Universidades puramente docentes: Sin publicaciones registradas por Scopus-Scimago durante el período 2008-2012.

Fuente: Sobre la base de la Tabla 3.

Modos de enseñar y aprender

Dentro de este marco de masificación y ahora también de universalización del acceso a la educación terciaria, por un lado, y, por el otro, de una enorme diversidad organizacional, de programas y demandas –diferentes entre sí en múltiples dimensiones–, aparece un conjunto de nuevos problemas y asuntos que la educación superior necesita enfrentar en la región; en cada país, de acuerdo a su trayectoria histórica específica y las características peculiares de cada sistema nacional.

Efectivamente, en países de ingreso medio la masificación avanzada genera una serie de desafíos sustantivos que forman parte de la agenda de políticas públicas de la primera mitad del siglo XXI.

El principal de ellos dice relación con el modo de enseñar y aprender conocimientos y destrezas (genéricas y específicas) en una época de acceso universal, formación a lo largo de la vida, individuación de las demandas de aprendizaje, revolución digital, plataformas disciplinarias y transdisciplinarias en constante expansión, con cada vez mayor especialización profesional, espiral en ascenso del costo de la docencia con el modelo heredado del siglo XX, rápida globalización cultural y multiplicación de los riesgos e incertidumbres respecto del futuro.

Empleando un símil con lo que viene ocurriendo en el ámbito de estudios sobre la investigación y la producción de conocimiento, donde la literatura especializada ha consagrado la distinción entre los modos de producción uno (MP1) y

dos (MP2),⁶ también en el campo de la docencia terciaria podría hablarse de dos modos de enseñanza y aprendizaje que por el momento coexisten en tensión y a veces se acercan, colaboran o se separan y compiten.

El modo 1, que podría denominarse convencional, de sala de clase e interacción presencial, está fuertemente centrado en un currículo controlado por la organización, con un carácter acumulativo, de lenta maduración e intensivo en horas docentes, lectura de textos y evaluaciones sumativas. Este modelo comienza a ser cuestionado en varios frentes a pesar de su legitimidad tradicional, sustento normativo y efectividad demostrada a lo largo de la fase de educación superior masiva y también para mantener la continuidad formativa de las elites. ¿Muestra signos de agotamiento? ¿Tiene rendimientos decrecientes? ¿Logrará adaptarse a las nuevas y cambiantes necesidades del aprendizaje a lo largo de la vida? ¿Es compatible la lentitud formativa de este modelo con el ritmo de la vida de la población una vez completada la educación obligatoria? ¿Pueden costear el Estado y la sociedad un modelo de enseñanza tan intensivo en insumos académicos escasos? ¿No convendría más ensayar nuevas modalidades de enseñanza basadas en el autoaprendizaje, el aprendizaje compartido entre pares, los medios digitales, los programas masivos en línea (MOOC), la adquisición de competencias en el trabajo, los procesos desescolarizados de certificación y el examen directo de destrezas, etcétera? Todas éstas son preguntas actuales que ponen en tensión este modelo de instrucción.

6 El MP1 refiere al modo académico, disciplinario, de producción sujeta al control de pares dentro de comunidades altamente estructuradas de reconocimiento y prestigio, en tanto que el MP2 representa un modo emergente de producción, multi y transdisciplinario, sujeto a control compartido entre diversos grupos de interés dentro de situaciones articuladas en torno de problemas prácticos, sociales y políticos, y orientado a la solución de los mismos (Gibbons et al., 1994; Gibbons, 1998; Nowotny, Scott y Gibbons, 2001).

El modo 2, en tanto, se desarrolla como un campo experimental en torno al uso de las nuevas tecnologías de información y comunicación, nuevas prácticas docentes, nuevos espacios de aprendizaje y nuevos conceptos, así como nuevas formas de organización, comunicación y gestión del conocimiento y su vínculo con las ocupaciones, la vida cotidiana, la solución de problemas, la participación ciudadana y la reflexión crítica. Un número significativo de problemas surgidos en el modo 1 se pone en discusión ahora y comienzan a buscarse soluciones innovativas fuera de las fronteras del modelo establecido. Por ejemplo, soluciones para el abandono temprano, la graduación oportuna, la excesiva duración de carreras, las arquitecturas rígidas de grados y títulos, la organización burocratizada de los currículos, los métodos pedagógicos expositivo-presenciales utilizados todavía profusamente, las formas de evaluación escasamente atingentes al aprendizaje, la desigual y muchas veces precaria profesionalización de la docencia, el vínculo entre ésta y la investigación en el nivel del pregrado, la falta de difusión de carreras de ciclo corto, la baja pertinencia que suelen tener los conocimientos y las destrezas transmitidas en relación con las exigencias de la economía y la sociedad contemporáneas, el insuficiente desarrollo del emprendimiento y la capacidad de innovar, entre otros.

Por el lado de la enorme diversidad de organizaciones, programas y ofertas que han ido apareciendo, los desafíos de política pública son más visibles todavía y objeto de intensas controversias.

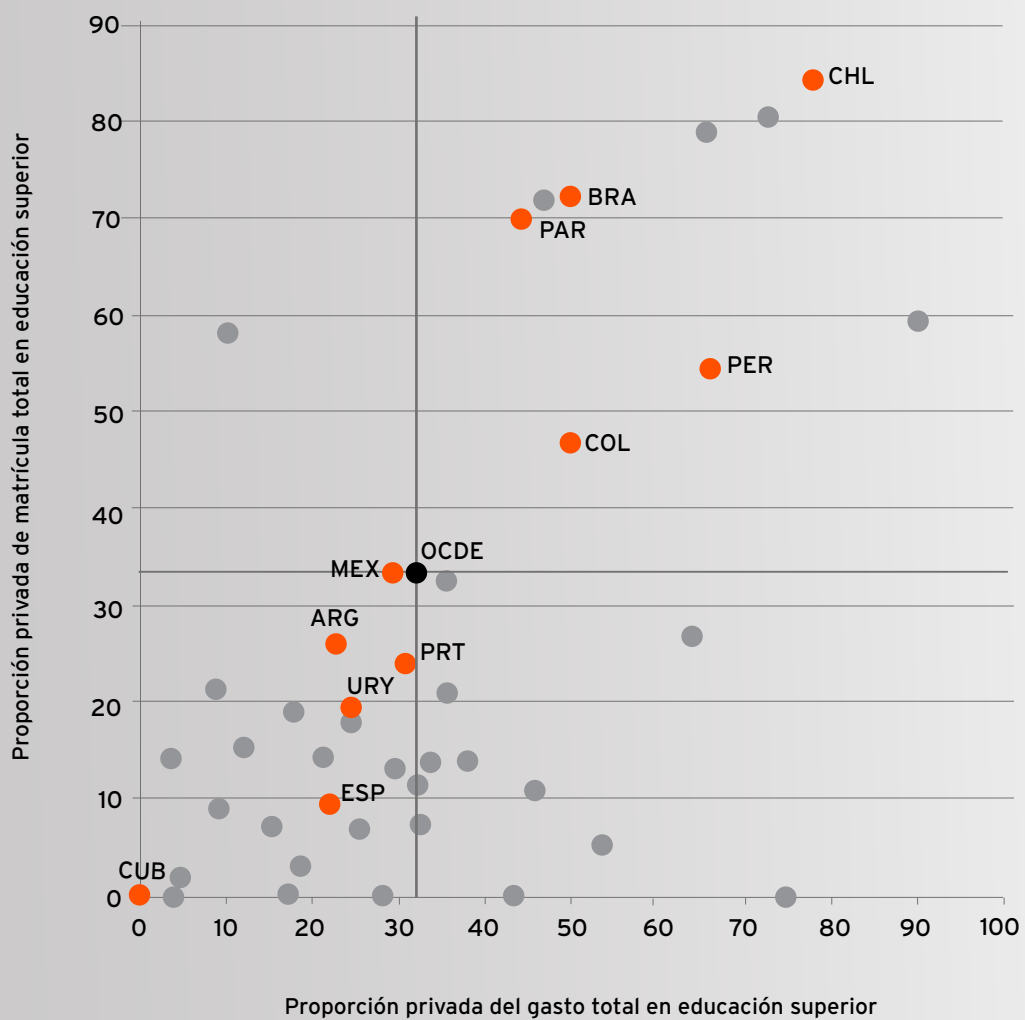
Por lo pronto, el rápido y relativamente desregulado desarrollo del sector privado de provisión durante las recientes décadas –que hoy reúne la mitad de la matrícula total, de la cual se estima un 50% corresponde a organizaciones con fines de lucro (Rama, 2012a, 2012b, 2011)–, acompañado

del surgimiento de mecanismos de mercado para dicho sector y de mecanismos de cuasi mercado en el sector público, ha generado lo que en América Latina suele denominarse como una crisis y transformación de las identidades de la educación superior, especialmente universitaria (Mollis, 2010).

En efecto, la economía política de los sistemas se ha modificado (Gráfico 3) y, con ello, sus formas de coordinación, gobernanza, vinculación con el Estado y la sociedad civil, posición de, y relación entre, los actores y las partes interesadas. La imagen tradicional de unos sistemas nacionales organizados en torno a una jerarquía de pocas universidades (la mayoría estatales) con ingreso restringido y altamente selectivo como existía en la etapa del acceso de elites y financiamiento casi puramente público (CEPAL, 1968:cap. V) da paso, en la actualidad, a la visión de unos sistemas poblados por cientos y miles de organizaciones heterogéneas, universitarias y no-universitarias, la mayoría de ellas privadas, que compiten en mercados altamente segmentados y ofrecen acceso masivo y donde el financiamiento del sistema proviene sólo parcialmente del Estado. Además, éste utiliza mecanismos de tipo mercado (MTM) e incentivos vinculados al desempeño y a resultados para el financiamiento de las organizaciones, incluyendo subsidios a la demanda estudiantil, tal como se verá más adelante.

Gráfico 4

Economía política de los sistemas nacionales de educación superior, 2010



Fuente: Sobre la base de UNESCO, Global Education Digest 2011, T. 21 y 28, con datos para 2009, y OCDE, Education at Glance 2013, con datos para 2010. Además, Brunner y Ferrada (2011) y, en algunos casos, datos de fuentes nacionales o académicas

Los impactos al nivel de organizaciones de estos cambios que ocurren en el plano de los sistemas nacionales, si bien son diferentes según la naturaleza, funciones y posición de cada una de ellas en el campo de la educación terciaria, constituyen el objeto principal de la discusión intelectual, académica e ideológica en torno al futuro de las políticas para este sector. La pregunta es cómo abordar mediante la política pública y sus instrumentos los fenómenos en curso que llevaron, según Galaz y Gil (2013: 1), a transitar “de un financiamiento benevolente basado en el intercambio político con las clases medias [...], sin eliminar tal componente, a una situación en la que la asignación presupuestal se basa ahora en procesos de planeación estratégica y en mecanismos de evaluación al personal académico, a los programas educativos y a las instituciones como un todo”.

Este cambio, que refleja las transformaciones en curso de la economía política de los sistemas, daría lugar a fenómenos convergentes e imbricados de mercantilización, empresaria- lización, comercialización, privatización de la profesión aca- démica y, en última instancia, transmutación de la misión y valores de las organizaciones universitarias al volverse ellas parte del “capitalismo académico” (Lynch, 2006; Slaughter y Rhodes, 2004; Slaughter y Leslie, 1997).

A su turno, las cuestiones que giran en torno a la mercantili- zación dicen relación con “la transformación de la educación en mercancía, es decir, en un servicio que se compra y se ven- de en un entorno competitivo y que tiende a regirse por las leyes del mercado (por ejemplo, fijación de precios según mo- delos de oferta y demanda)” (Verger, 2013:269). En este ám- bito del debate se sitúan los asuntos referidos a la naturaleza de los mercados relevantes para la educación terciaria y las condiciones para su funcionamiento (Jongbloed, 2004; Brun-

ner, 2006) y, desde el punto de vista de las políticas públicas, se plantean interrogantes sobre cómo ellas podrían hacerse cargo de regular eficazmente las fuerzas del mercado; el papel que en este plano cabe a otras organizaciones de la sociedad civil, a las propias IES y al Estado para alinear sus resultados con el interés general; la manera de gobernar sistemas mixtos de provisión de educación terciaria y el trato que cabe dar a los diferentes tipos y categorías de IES; y, por último, los instrumentos de política que los gobiernos deben emplear para financiar la oferta y la demanda de educación terciaria, las instituciones y estudiantes, los aspectos de bien público y de bien privado, la generación de beneficios individuales y sociales, y las mejores maneras de garantizar la calidad y estimular su mejoramiento (Brunner, 2013; Dill y Beerkens, 2013; Didriksson, 2012; Marginson, 2011a; Santiago et al, 2008).

En cuanto a la comercialización de la educación superior, ella se sigue –según se sostiene– de su mercantilización, y se expresaría de diversas maneras: venta directa o subsidiada del servicio al público usuario (clientes o consumidores), negocios académicos, empresarialización de la universidad para generar excedentes y controlar costos, cobro de aranceles y tasas a los estudiantes con o sin apoyo de becas y créditos en cursos de pregrado y posgrado, existencia de nuevos proveedores (nacionales o transnacionales) con fines de lucro (permitidos o no, declarados o no), y la incorporación de la educación superior a las redes del comercio internacional bajo los términos del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (Verger, 2010; García Guadilla, 2005).

Finalmente, los cambios de contexto –economía política, demandas de la sociedad civil, políticas públicas y sus instrumentos (Santiago et al., 2008)– dan lugar a una serie de transformaciones en el nivel de las organizaciones, especialmente

de las universidades públicas y las universidades privadas sin fines de lucro más largamente establecidas, que afectan particularmente sus estructuras y prácticas de gestión, modos de evaluar el trabajo académico, organización de la carrera académica asociada a incentivos por productividad y resultados de investigación y docencia, vínculo con diversas partes interesadas externas y, especialmente, con el sector productivo y las agencias gubernamentales encargadas de promover la innovación (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000), a lo cual se agrega últimamente una segunda triple hélice (universidad-comunidades locales-política pública) relacionada con el papel que se espera cumplan las instituciones en la solución de problemas comunales a través de la aplicación del conocimiento generado por medio del MP2, la innovación social y el análisis y contribución a la formulación de políticas públicas (Brunner et al., 2014).

Panel iberoamericano sobre políticas de educación superior

Los estudios políticos comparados sobre educación superior han tenido una evolución reciente ya que sólo se emprendieron de manera sistemática en los últimos treinta años, precisamente en el momento en que la educación comparada se apartó resueltamente del paradigma histórico para abrazar las ciencias sociales y, particularmente, las ciencias económicas y administrativas. Sin duda, la aplicación y la sutileza de estas dos últimas esferas aguzaron extremadamente nuestra aptitud analítica sobre la educación superior. Pero al mismo tiempo, tendieron a fortalecer lo que alguna vez se llamó la “tiranía del presente”.

NEAVE Y VUGHT, 1994, p. 43.

¿Cuáles han sido en concreto las políticas impulsadas por los gobiernos de los países iberoamericanos durante los últimos cinco años, entre 2009 y 2013? Para un grupo ampliamente representativo de estos países, contamos con la información y el análisis proporcionados por un panel de académicos –expertos en el análisis de sistemas y políticas de educación terciaria– para este estudio. Cada uno respondió, para su propio país, un cuestionario sobre diversos aspectos de política pública de educación superior, respuestas que sirven de base para esta segunda parte de nuestro informe.¹

Los aspectos cubiertos por el cuestionario son:

- i) Dimensiones del **contexto** de las políticas públicas durante el lustro 2009-2013 (clima político, prioridad otorgada a la educación superior, cambios legislativos, incidencia de los organismos internacionales en el diseño de políticas).
- ii) **Gobierno del sistema** (que incluye elementos como la existencia de una estrategia de desarrollo de mediano plazo, estructura nacional de conducción del sistema, recursos a disposición de dicha estructura, mecanismos de interlocución entre el gobierno nacional y las IES, atribuciones del gobierno del sistema respecto de instituciones públicas estatales y privadas, políticas relativas a la creación de nuevas IES estatales y privadas, reglas de participación en el sistema para proveedores con fines de lucro y de entidades de propiedad o bajo control de capitales extranjeros).
- iii) **Financiamiento** de la educación terciaria (origen, financiamiento de universidades estatales, financiamiento de insti-

1 Recuérdese que los miembros del panel prepararon además separadamente informes nacionales en los cuales describen y analizan una o más políticas consideradas relevantes durante el período cubierto por el estudio, informes que serán utilizados más adelante como base para la tercera parte. Además, dicho material será publicado próximamente en otro libro.

tuciones y estudiantes, pago de aranceles, esquemas de ayuda estudiantil).

iv) **Aseguramiento de la calidad** (su presencia como asunto en las políticas nacionales, existencia de un sistema público de acreditación, su alcance, carácter obligatorio o voluntario del mismo, obligaciones de informar, vínculo entre resultados de la evaluación y financiamiento fiscal, efectos de la no-acreditación, derechos del consumidor).

v) **Organización académica** del sistema (cambios en la estructura de títulos y grados, estándares curriculares, carrera académica, enseñanza por competencias; fomento de instituciones vocacionales; políticas para la innovación docente; incentivos para el uso de nuevas tecnologías de información y comunicación; procesos de Bolonia como referente explícito a nivel nacional; pregrado generalista o especializado; prioridad para determinadas formaciones profesionales).

vi) **Equidad** (existencia o no de políticas para mejorar equidad en el acceso mediante ayudas financieras, medidas no-financieras u otras; medidas a favor de mujeres, grupos indígenas, estudiantes con necesidades especiales y otros grupos subrepresentados en la educación terciaria; medidas para el mejoramiento y titulación de estudiantes de grupos desaventajados).

El análisis de políticas

El concepto de política pública subyacente al cuestionario utilizado es lo suficientemente general como para cubrir diversas acepciones y circunstancias nacionales y locales. A la vez, se busca dotarlo de cierta precisión no por el camino de reducirlo a uno solo de los términos de una larga lista de oposiciones con que antiguamente solía trabajar el *policy analysis*, sino, al contrario, por la vía de incluir tales oposi-

ciones –y las tensiones que generan– como parte del propio concepto de políticas que aquí se emplea.²

Así, por ejemplo, entendemos que las políticas públicas hacen parte del Estado e involucran la acción de los gobiernos, pero que admiten también la presencia de actores no-estatales, las propias organizaciones académicas y la sociedad civil. Nacen frecuentemente de arriba hacia abajo, como un diseño operado desde la cúspide, con la participación de *technopols* y del aparato burocrático oficial, pero también pueden surgir desde abajo hacia arriba, con el impulso provisto por coaliciones de *advocay*, movimientos sociales o grupos de lobby. Las políticas, tal como aquí se utiliza este concepto, forman parte de un campo estructurado de poder, pero, a la vez, se manifiestan como cursos de acción, medidas e instrumentos. Movilizan intereses, sin duda, pero también ideas; por eso, en su análisis importa la economía e importa la cultura. Adjudican beneficios, pero al mismo tiempo arbitran valores. Son proceso y producto a la vez. Suelen estar expresadas en documentos, textos, aunque en ocasiones forman parte de constelaciones discursivas más amplias o ideologías. Siempre operan en situaciones de conflicto y competencia, aunque suele construirse consenso en torno suyo y, en condiciones de juego democrático, requieren una base de acuerdos que les conferan legitimidad.

Las políticas son palabras y obras a la vez; sin palabras carecen de relato, no se integran a una narrativa, y su legitimación es más costosa. Sin obras no pueden sostenerse mucho tiempo, y son recusadas como meras intenciones, promesas,

2 El concepto empleado se apoya en elementos de una literatura amplia. Véase, por ejemplo, Irwin y Michael, 2003; Ozaga, 2000; Taylor et al., 1997; Hall, 1993; Haas, 1992.

ofertas sin consecuencia en la vida de la gente. Pueden ser explícitas u operar implícitamente. Necesitan apoyarse en información, conocimiento y evidencia provista por la academia, pero en su elaboración, negociación y ejecución requieren integrar también el conocimiento local, de base, de los diversos grupos, actores y partes interesadas. En torno de ellas se crean comunidades epistémicas, de expertos, que buscan influir en las decisiones, y también comunidades a veces denominadas etno-epistémicas, que combinan la visión y propósitos de grupos, intereses y conocimiento local, no-experto, y aparecen cada vez más involucradas en la formulación, implementación y evaluación de las políticas.

Las políticas buscan resolver problemas que han ingresado a la agenda pública o de los gobiernos, pero también crean problemas, producen efectos imprevistos, a veces perversos, o impactos que vuelven a desencadenar el ciclo de políticas. La intervención de los gobiernos en este proceso es casi siempre imprescindible y compleja: se realiza a través de diversos organismos y niveles departamentales de la burocracia, cada uno de los cuales cuenta además con redes más o menos extensas, formales o no, de participantes en el proceso. Adicionalmente, hay reglas e instancias para adoptar estas decisiones. Sin embargo, participan múltiples actores de manera formal e informal, interactuando entre sí frente a un horizonte de resultados inciertos. Con frecuencia, los actores y las redes de políticas sectoriales o departamentales compiten por influir en las decisiones y movilizan diversos recursos para ello (Raab y Kennis, 2007).

Las políticas, se dice, incluyen momentos y lugares de codificación (producción de textos, enunciados, emisión) y también, tan importantes como aquéllos, otros momentos de recepción, decodificación, interpretación. En medio de esa

dialéctica, que es comunicacional, deliberativa y hermenéutica a la vez, surgen los sentidos de las políticas públicas que van construyéndose a lo largo del ciclo, particularmente en sus fases de implementación, aplicación y negociación en el terreno, donde frecuentemente la burocracia se toca con la calle (de allí la noción de *street level bureaucracy*) (Lipsky, 1980; Piore, 2011). A su turno, el significado de una política, y de sus resultados, es objeto de variadas interpretaciones por parte de los agentes y partes interesadas y afectadas, y por los analistas, punto central para nuestro propósito en este estudio.

Otra característica de estos procesos es que ellos consisten en elecciones públicas que usualmente conllevan la asignación de recursos fiscales y la adjudicación de valores; sin embargo, la elección puede ser también la de no actuar y de esta manera mantener el nivel de recursos previamente asignados y los arreglos de poder que configuran el *statu quo*. En este caso es la decisión, más que la acción, la que genera la política pública (Tsoukias et al., 2013; De Marchi, Lucertini, Tsoukias, 2012).

Por último, es importante considerar que a lo largo de estos procesos los actores, especialmente gubernamentales, se preocupan por generar (deliberativa y participativamente) legitimidad para las decisiones adoptadas y deben dar cuenta de su aplicación y resultados, buscando que todos los asuntos estén continuamente en condiciones de ser disputados democráticamente por los medios de la política.

En este estudio interesan las políticas públicas del sector de la educación terciaria en cualquier momento en que se encuentren dentro de su ciclo de desenvolvimiento, el que habitualmente se conceptualiza en términos de etapas o fases

descritas en la tradición de Laswell (1956) como identificación de un asunto, determinación de objetivos de la política, diseño, piloto o experimentación, adopción, implementación, monitoreo y evaluación, ajuste, innovación o terminación.³ Con todo, el ciclo de políticas no es lineal ni encadena sus fases de manera sucesiva, dentro de un desarrollo racional y controlado. Por el contrario, las políticas son un campo esencialmente disputado; manifiestan deseos, intereses y objetivos encontrados, y suelen avanzar en círculos, o en línea quebrada, oscilantemente, repitiéndose sin parar hasta llegar a resolver interactivamente el problema a la mano o postergar su abordamiento o meramente desplazarlo, en un continuo ejercicio de *muddling through* (Lindblom, 1959).

Con esta batería de subentendidos respecto de la noción de políticas públicas, procedemos a continuación al análisis de las políticas que según nuestro panel de expertos han tenido presencia en la agenda de los respectivos países y sistemas nacionales.

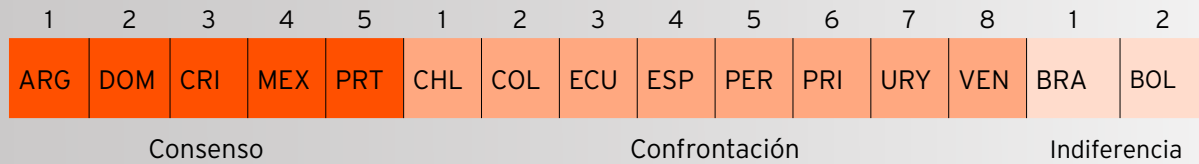
Contexto sistémico de las políticas

1. El primer bloque de cuestiones que aborda nuestro estudio comparativo tiene que ver con el contexto dentro del cual se desenvuelven estas políticas durante el último lustro.

3 Hoy día el análisis de políticas públicas emplea un ciclo simplificado: “*agenda-setting*, formulación de políticas, adopción de decisiones, implementación y evaluación que eventualmente puede llevar a la terminación” (Jann y Wegrich, 2007:43).

Clima

1.1. ¿El clima político en que se desenvuelve la educación superior durante este período ha sido de consenso, confrontación o indiferencia?



En la mayoría de los países participantes, el clima político dominante en el sector ha sido de confrontación, motivado por diversos factores: iniciativas gubernamentales rechazadas por instituciones y/o actores (Colombia), movilizaciones estudiantiles (Chile), disputas por recursos, intervenciones gubernamentales percibidas como amenazas para la autonomía (Venezuela), clima de polarización a nivel del país (Venezuela) o de politización, particularmente de las universidades estatales (Puerto Rico). También se observan situaciones dinámicas, por ejemplo con evolución desde la confrontación hacia el consenso (Uruguay).

Situaciones de consenso caracterizan el clima en cinco países, donde durante el lustro se reportan por ejemplo condiciones ventajosas de financiamiento público (Argentina), o el predominio de un paradigma de políticas (México), o bien la preocupación mostrada por el gobierno en la construcción de acuerdos en torno a una política como un plan decenal (República Dominicana).

Sólo en dos países se reporta un clima de indiferencia que, habitualmente, implica que los temas de política del sector no

están en una posición relevante dentro de la agenda gubernamental o en la agenda pública en general. Precisamente a este aspecto, el de prioridades, se refiere el siguiente acápite.

Prioridades

1.2. ¿La educación superior ha sido una preocupación prioritaria dentro de la agenda gobierno?

1	2	3	4	5	6	7	1	2	3	4	5	6	7	8
CHL	ECU	PER	PRT	DOM	URY	VEN	ARG	BRA	BOL	CRI	COL	ESP	MEX	PRI
Sí							No							

Los países participantes se encuentran divididos casi por mitades. Esta fase del ciclo de políticas públicas (*agenda setting*) es esencial, pues focaliza la atención de los gobernantes y pone en movimiento la máquina gubernamental para atender asuntos del sector (Birkland, 2007). Así, en siete de los quince países existió una movilización de interés político. Se observa una estrecha relación entre clima político confrontacional y prioridad otorgada al sector, lo que podría indicar que el conflicto empuja al asunto y lo pone en la agenda del gobierno y, dentro de ésta, en un lugar prioritario. Sólo en Colombia y Puerto Rico prevaleció un clima conflictivo durante el período, sin que la temática de la educación superior hubiese ingresado en la agenda de prioridades de los respectivos gobiernos. Esto puede deberse a que la agenda estaba ya saturada con problemas emergentes de mayor envergadura o más intensa activación.

La prioridad otorgada al sector se expresa de diversas maneras. Por ejemplo, mediante la aprobación de una nueva ley orgánica de educación superior (Ecuador), la promoción de medidas específicas (Perú) del estilo Programa Beca 18, la reorganización de la oficina de créditos y becas, la autonomía presupuestaria para el sistema nacional de acreditación, la propuesta de la creación de un viceministerio de educación superior técnica, o una acumulación de medidas acotadas (República Dominicana) referidas a carreras e instituciones; o bien la prioridad es selectiva (Venezuela), en el sentido de hallarse focalizada únicamente en instituciones creadas por la administración y que responden al interés de éste. También hay casos en que se otorga prioridad a la educación superior mediante la asignación de recursos fiscales, pero no en el plano de su desarrollo o para evaluar el uso de dichos recursos (Argentina). En otros casos la prioridad se halla tanto a nivel del discurso como de la agenda legislativa y las partidas presupuestarias (Chile).

En los ocho países donde los asuntos de la educación superior no estuvieron entre las prioridades gubernamentales, las razones de tal ausencia son variadas: las prioridades simplemente fueron otras, no hubo conflictos suficientemente intensos en torno a aquellos asuntos, no existió suficiente presión por parte de grupos o actores con poder, había un relativo predominio o incluso un monopolio de un paradigma de políticas (prevalecía el *statu quo*), la situación de recursos del sistema fue relativamente favorable o, alternativamente, las preocupaciones del gobierno estaban centradas en otros niveles de la educación.

Legislación

1.3. ¿Hubo iniciativas significativas de cambio de la legislación de base de la educación superior?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	1	2	3	4
ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	ESP	PER	DOM	URY	VEN	CRI	MEX	PRT	PRI
Sí											No			

Tradicionalmente, uno de los instrumentos de política más empleados en Iberoamérica para propiciar cambios en la educación es el legislativo: nuevas constituciones, leyes y reglamentos. En el caso de nuestro estudio, frente a esta pregunta la puntuación de la respuesta afirmativa es ampliamente mayoritaria. Los ejemplos de cambios introducidos por esta vía son, sin embargo, disímiles:

- *Argentina*. En 2013 se tramitaba por iniciativa parlamentaria una ley de implementación efectiva de la responsabilidad del Estado en el nivel de la educación superior, que busca asegurar el principio de gratuidad del acceso a la educación terciaria e impedir que la educación superior estatal pueda suscribir acuerdos con otros Estados, instituciones u organismos públicos nacionales e internacionales.
- *Bolivia*. Se aprueba una reforma constitucional que introduce el concepto de educación inter e intracultural. Esta reforma, sin embargo, aún no se extiende a nivel universitario.
- *Brasil*. Se publica la ley de cuotas de acceso en las universidades federales, actualmente en implementación.

- *Chile.* Se proponen diversas iniciativas legislativas. Durante 2012 se materializó aquella que reprograma el pago del crédito con aval del Estado para alumnos endeudados.
- *Colombia.* Durante los dos últimos gobiernos se ha buscado reformar la ley 30 de 1993.
- *Ecuador.* En 2010 se aprobó una nueva ley orgánica de educación. Además, se ha aprobado una serie de reglamentos relacionados con la nueva ley.
- *España.* Se aprueba una adaptación de la oferta académica al marco del espacio europeo de educación superior. Asimismo, durante los últimos dos años se aprueban fuertes subidas de tasas y disminución de los presupuestos de becas con modificación de los criterios para su asignación.
- *Perú.* Se genera un cambio de la ley de educación superior no-universitaria.
- *República Dominicana.* Se han aprobado los reglamentos que dan operatividad a la ley 139-01 y normas para la aprobación de escuelas de medicina, enfermería e ingeniería. Adicionalmente, se fijó un plazo para que las IES que ofrecen estos programas cumplan las normativas.
- *Uruguay.* Se aprobó la ley que crea una universidad pública tecnológica. Asimismo, se discute un proyecto de ley que establece una universidad pedagógica pública.
- *Venezuela.* Se presentó una propuesta de ley de educación universitaria que fue vetada por el entonces presidente Chávez, tal como otras iniciativas, que tampoco han prosperado, presentadas por partidos políticos opositores, universidades autónomas y privadas y otras organizaciones de la sociedad civil. Actualmente hay planteada una propuesta elaborada por la Universidad del Zulia, y otra anunciada por el Ministerio del Poder Popular para la Educación Universitaria.

1.4. ¿Ha solicitado el gobierno algún estudio o evaluación sobre el sistema nacional o las políticas nacionales de educación superior a organismos internacionales como Unesco, Banco Mundial, BID, OCDE u otro?

1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
CHL	COL	MEX	DOM	ARG	BOL	BRA	CRI	ECU	ESP	PER	PRT	PRI	URY	VEN
Sí				No										

En general, se cree que que las ideas de política pública en este sector, así como las propias políticas, viajarían con facilidad y rapidez llevadas por algunos organismos internacionales y sus redes de expertos, y de esta forma se transferirían de un lugar a otro, del norte hacia el sur, como parte de los procesos de globalización y/o de una hegemonía neoliberal (Ordorika, 2006; López Segrera y Maldonado, 2002).

Sin embargo, el panel iberoamericano sugiere que este fenómeno no fue tan extendido o frecuente durante el último lustro, a lo menos si se atiende a la utilización de uno de los instrumentos más comunes de difusión: los contratos de estudio y evaluación suscritos por gobiernos con organismos internacionales. De hecho, durante el último quinquenio sólo cuatro de los quince países de la región incluidos aquí procedieron en tal sentido: Chile, que por ser miembro de la OCDE –igual que México– tiene acceso a un flujo permanente de información, conocimiento e ideas proveniente de esa organización,⁴ recibió un informe de revisión de sus políticas de educación superior (2009) y otro más específico sobre el aseguramiento de la calidad en su educación superior (2013), ambos de la

⁴ En el caso de la educación terciaria, a través del informe anual Education at a Glance.

OCDE, y un tercer informe del Banco Mundial de carácter evaluativo sobre el programa de crédito estudiantil con aval del Estado (2011). Asimismo, Colombia recibió un informe conjunto de la OCDE y el Banco Mundial sobre políticas de educación superior (2012), mientras que el sistema dominicano fue objeto de una revisión de sus políticas por parte de la OCDE (2012). Finalmente, México obtuvo informes especiales de la OCDE sobre su educación superior (2008) y políticas de innovación (2009).⁵

Es importante mencionar que la sola existencia de estos informes nada dice sobre su pertinencia, impacto y uso efectivo por parte de los decisores de políticas en los respectivos países.

Gobierno de los sistemas nacionales

2. El segundo bloque de temas abordado por el panel se refiere al gobierno de los sistemas nacionales y cubre una variedad de dimensiones.

Estrategia

2.1. ¿Existe una estrategia de mediano plazo plasmada en un documento oficial que guía el desarrollo del sistema con objetivos relativamente claros y líneas de acción concordadas?

1	2	3	4	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
ECU	MEX	DOM	VEN	ARG	BRA	BOL	CHL	COL	CRI	ESP	PER	PRT	URY	VEN
Sí				No										

5 Varios países de la región –entre ellos, Brasil, Chile, Colombia, España y México– participaron además en el programa Educación Superior y Desarrollo Regional y de las Ciudades de la OCDE (2008-2012).

La OCDE (2008) y la literatura académica, a través de diversos estudios sobre la gobernanza contemporánea de los sistemas de educación terciaria (en la cual interviene no sólo el gobierno con los medios de la política, la burocracia y los recursos del tesoro público, sino además otras partes interesadas con sus propios medios de influencia), destacan el papel central que tiene esta función orientadora y articuladora de expectativas, especialmente en sistemas nacionales de provisión mixta como los que predominan en Iberoamérica, donde coexisten mecanismos de coordinación jerárquicos, de mercado, profesionales y basados en la confianza y los lazos comunitarios.

Los resultados, no obstante, muestran que en la región sólo cuatro países cuentan con una estrategia explícita, conforme a los resultados arrojados por el panel. Ecuador tiene un plan nacional del buen vivir, donde una sección se dedica a la educación superior; asimismo, hay documentos del Consejo de Educación Superior y del Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad que contribuyen a tal fin. En México, por ley cada administración federal ha de generar un plan de desarrollo para el sexenio, luego del cual debe emitir un Plan Sectorial Educativo. Las dos últimas administraciones –2006 a 2012, 2012 a 2018– contaron con estos planes, que incluyen metas medibles. El acuerdo en materia de educación superior se basa en la concertación de visiones y propuestas entre la Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior (ANUIES) y la Secretaría de Educación Pública del gobierno federal (SEP). En República Dominicana existen el plan decenal de educación superior 2008-2018 y la estrategia nacional de desarrollo 2010-2030, y está en proceso de concertación un pacto nacional por una educación de calidad para todos y todas. Finalmente, en Venezuela existió el Plan Estratégico 2008-2013, que se deriva de

los lineamientos formulados en el Proyecto Nacional Simón Bolívar, primer plan socialista. Algunos de sus objetivos son universalizar la educación superior, fortalecer las capacidades para la generación y socialización de conocimientos, impulsar un nuevo modelo educativo dirigido a la transformación social y la producción socialista, crear nuevas instituciones de educación superior y transformar las existentes, municipalizar la educación superior en estrecho vínculo con cada uno de los espacios y comunidades, fortalecer el papel de la educación superior en los procesos de integración latinoamericana. A cada uno de estos objetivos corresponden estrategias y políticas que están formuladas en el plan sectorial.

En otros casos existen documentos de índole semejante, pero a nivel de instituciones y no de gobierno general del sistema, como en Costa Rica o Colombia. En algunos casos, por último, la no existencia actual de planes de mediano plazo responde a que en un momento anterior hubo planes estratégicos, pero luego, con el cambio de administración, su aplicación se suspende o modifica. Es, por ejemplo, el caso de España.

En general, sin embargo, esta función de articulación de una estrategia no parece ser una función esperada de los gobiernos, o asumida por ellos, pues –a diferencia de lo que ocurre en Europa y partes del Asia, por ejemplo– se supone que son las propias universidades las que en uso de su amplísima autonomía coordinan y fijan el rumbo del sistema. En términos del esquema de Clark (1983), los intereses institucional-corporativos de las organizaciones (más importantes) son –en buena parte de los países de Iberoamérica– los que dominan con el apoyo benevolente del Estado y, crecientemente, en competencia con las fuerzas del mercado.

Conducción

2.2. ¿Existe un organismo gubernamental o varios de carácter público interrelacionados que gobiernan/conducen/guían el desarrollo del sistema?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	1	2
ARG	BOL	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ESP	MEX	PER	PRI	DOM	VEZ	PRT	URY
Sí													No	

Si bien la función de articular una visión y estrategia de desarrollo para el sector no es asumida por una instancia superior, en la mayoría de los países existe una estructura de dirección instalada en algún órgano del respectivo gobierno nacional. Las excepciones son, en términos de las respuestas de nuestro panel, Uruguay, donde sólo hay una cierta política sistémica para I+D, y Portugal.

En la mayoría de los demás países vale, con los necesarios matices nacionales, lo que se afirma para uno de ellos: que al ministerio de educación le corresponde, directamente o a través de una secretaría de políticas universitarias o dirección de educación superior, la formulación de políticas generales en materia universitaria, asegurando la participación de los órganos de coordinación y consulta previstos y respetando el régimen de autonomía de las instituciones universitarias. Entre esos órganos suelen contarse consejos interuniversitarios nacionales o de rectores, como se llaman en ocasiones; organismos que agrupan a las universidades privadas; asociaciones de instituciones no-universitarias de educación terciaria; consejos nacionales o regionales de educación superior habitualmente presididos

por el secretario o ministro de educación, y otros peculiares a cada país.

Medios

2.3. Esta estructura de dirección, ¿cuenta con los adecuados recursos humanos (RH), financieros (RF), tecnológicos (RT), de supervisión (RS), de fiscalización (RZ) y con recursos de información estadística clave (RI) para el cumplimiento de sus funciones?

El siguiente cuadro resume la visión entregada por el panel para los trece países que cuentan con una estructura de esta naturaleza.

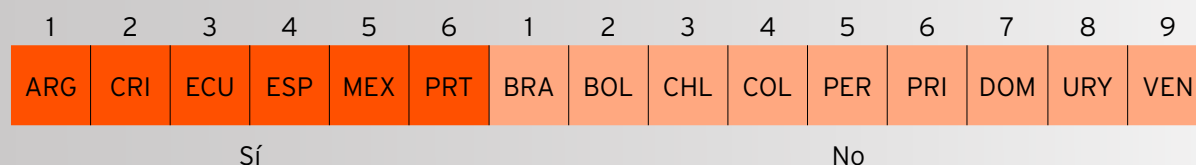
	ARG		BOL		BRA		CHL		COL		CRI		ECU		ESP		MEX		PER		PRI		DOM		VEN			
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No		
RH	X			X		X	X		X		X		X		X		X			X	X			X		X		
RF	X			X	X		X		X		X		X			X	X		X		X	X			X		X	
RT	X			X	X		X		X		X		X		X		X		X		X	X			X		X	
RS		X		X	X		X		X		X		X		X		X		X		X	X			X		X	
RZ		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X		X	X			X		X
RI		X		X	X		X			X		X		X		X		X		X		X		X		X		X

Según puede observarse, sólo en dos países (Ecuador y Venezuela) parecen estar presentes todos los recursos necesarios para un funcionamiento adecuado de su estructura de dirección. En dos casos los expertos estiman que faltan todos los recursos (Bolivia y Puerto Rico). En los demás países hay estructuras incompletas desde el punto de vista de su dotación de recursos. En Chile faltan los recursos de fiscalización; en Colombia, México y República Dominicana, los de informa-

ción; en España, en la coyuntura de crisis económica de los recientes años, los financieros. En los demás países se echan de menos dos tipos de recursos o más, como en Argentina (RS, RZ y RI), Brasil (RH y RZ), Costa Rica (RZ y RI), y Perú (RF, RT, RS y RZ).

Interlocución

2.4. ¿Las IES cuentan con mecanismos institucionales de interlocución continua con el gobierno nacional?



Parte de la conflictividad que en ocasiones caracteriza la relación de las universidades con los respectivos gobiernos nacionales tiene que ver con la ausencia o el débil funcionamiento de las instancias de encuentro y diálogo entre ambos. Como puede apreciarse, en nueve de los quince países, según el panel consultado, no hay instancias formales establecidas de interlocución, lo cual necesariamente repercute de manera negativa en las fases previas a la decisión de políticas y su adopción.

En algunos casos esto puede llevar a la confrontación; en otros, no. En algunos casos puede servir, en cambio, para canalizar los conflictos y no empujarlos hacia la calle. En ocasiones, como ocurre en Chile, sólo un grupo de universidades tiene la posibilidad de dialogar institucionalmente con el gobierno. En general, las instituciones no-universitarias de educación terciaria están en desventaja en este aspecto.

Adicionalmente, y bajo ciertas circunstancias, las instancias de interlocución existentes dejan de funcionar, como parece ocurrir con el Consejo Nacional de Educación Superior en Colombia, o, según se reporta en Perú, donde los organismos existen formalmente pero no funcionan de manera eficaz. O bien la instancia pertinente opera, pero sólo para tratar en general los temas, sin incidir en el proceso efectivo de formulación de políticas. En otros casos, como sucede en Venezuela, la interlocución se limita a las instituciones que se ajustan a las demandas del gobierno.

Atribuciones

2.5. ¿El gobierno del sistema cuenta con atribuciones claramente establecidas para conducir a las universidades estatales, respetando su autonomía institucional y pudiendo exigirles rendición de cuentas respecto de su desempeño y uso de recursos fiscales?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	6
ARG	CHL	CRI	ECU	ESP	MEX	PRT	VEN	COL	BOL	BRA	PER	PRI	DOM	URY
Sí									No					

En casi dos de cada tres países el gobierno cuenta con atribuciones claramente definidas para conducir las universidades públicas. En Argentina, por ejemplo, las universidades nacionales se hallan sujetas a la ley de administración financiera del Estado. Y el gobierno actúa con amplias facultades en la asignación de recursos especiales por programa. En Chile el gobierno puede nombrar representantes en el *board* de las universidades estatales, puede exigir rendición de cuentas y hay mecanismos de financiamiento vinculados al desempeño

de estas instituciones. En Costa Rica la situación es especial, pues el gobierno del sistema está a cargo de las propias universidades estatales en el marco de la autonomía incluida en la Constitución. En Ecuador se sostiene que las facultades pueden ir demasiado lejos hasta constituir un riesgo de intromisión. En España las facultades del gobierno están consagradas en la ley de universidades de carácter estatal (LOM-LOU) y en las leyes para las instituciones radicadas en cada uno de las comunidades autónomas. República Dominicana carece de un esquema para la rendición de cuentas. En Venezuela existen relaciones establecidas formalmente, pero se estima que las atribuciones del gobierno suelen ejercerse sin respeto por la autonomía de las universidades ni tampoco se concede autonomía a las nuevas instituciones creadas por el gobierno.

En los demás países de la región el panel considera que los gobiernos respectivos no cuentan con las atribuciones necesarias. Por ejemplo, en Perú el gobierno nacional tiene serias limitaciones para cumplir su tarea impuestas en nombre de la autonomía; en cambio, los gobiernos regionales pueden ejercer su influencia mediante el uso de los recursos provenientes de las industrias extractivas. En Uruguay se considera que el gobierno carece de atribuciones pues el concepto de la autonomía es total.

Regulaciones

2.6. ¿El gobierno cuenta con regulaciones efectivas para las instituciones privadas de educación superior y tiene los instrumentos suficientes para hacerlas cumplir y exigir información y transparencia a estas instituciones?

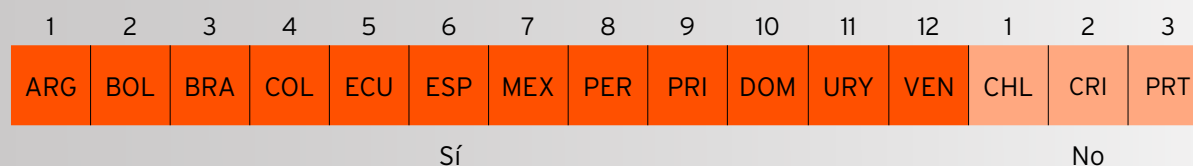
	Regulaciones		Características de los instrumentos
	Sí	No	
ARG	X		Suficientes
BOL	X		Suficientes y contenidas en Reglamento General de IES privadas
BRA		X	Insuficientes
CHL		X	Existe proyecto para crear superintendencia de educación superior
COL		X	Insuficientes
CRI		X	Insuficientes
ECU	X		En algunos casos la regulación y los instrumentos son excesivos
ESP	X		Suficientes para obligar cumpliendo, pero no para información
MEX	X		Se han vuelto más estrictos pero la tolerancia ante calidad es deficiente
PER		X	Insuficientes
PRI		X	Insuficientes
PRT	X		Suficientes
DOM	X		Suficientes
URY	X		Suficientes
VEN	X		Usadas confrontacionalmente contra IES privadas

Contrariamente a lo que podía esperarse, en nueve de los países se considera que el gobierno cuenta con tales regulaciones, mientras en seis no ocurriría así. Es probable que la misma pregunta formulada hace dos o tres lustros hubiera arrojado resultados distintos, pues efectivamente las IES privadas y los mercados de la educación superior se hallaban entonces

más desregulados que en el presente. En la actualidad, los países no sólo cuentan con regulaciones más ceñidas, sino, además, con instrumentos para velar por su cumplimiento y el adecuado comportamiento corporativo y académico de las instituciones, dentro de las limitaciones determinadas por las fallas de mercado, fallas del Estado y fallas de coordinación y confianza.

Expansión pública

2.7. ¿La política del gobierno ha impulsado o impulsa la creación de nuevas IES estatales, universitarias o no-universitarias de educación terciaria?



Doce países han impulsado o aplican políticas favorables a la creación de IES estatales. Sólo Chile, Costa Rica y Portugal no han creado nuevas IES estatales durante el último lustro. En otros casos, esta creación ha sido intensa, como en México (especialmente instituciones no-universitarias, de las cuales se crearon más de 140 en los últimos seis años) y Venezuela (que creó más de 70 en el último período). En otros países, las nuevas universidades públicas han estado concentradas territorialmente (Argentina) o étnicamente (Bolivia). Finalmente, en algunos casos se ha potenciado la creación de instituciones específicas, como el Instituto Técnico Superior Comunitario (República Dominicana) o la Universidad Tecnológica (Uruguay).

Expansión privada

2.8. ¿La política del gobierno favorece la creación de nuevas IES privadas, universitarias o no-universitarias de educación terciaria? ¿El marco legislativo y/o de políticas admite la participación de proveedores con fines de lucro? ¿Y de entidades de propiedad o bajo control de capitales extranjeros?

	IES privadas		Con lucro		Extranjeras		Observaciones del panel
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	
ARG		X		X		X	IES extranjeras admitidas sólo como privadas nacionales
BOL	X		X		-	-	Aumentan por falta de política
BRA		X	X		X		
CHL	X		X		X		Lucro prohibido sólo en universidades
COL		X		X		X	Extranjeros operan, pero se espera cambio legal
CRI		X	X		X		Último lustro disminuye creación de IES privadas
ECU		X	X			X	Creación de IES privadas está prohibida
ESP	X		X			X	De pequeño tamaño, calidad dudosa
MEX	X		X		X		Política deja espacio para creación IES privadas
PER	X		X		X		Durante 2006-2012 se crean 33
PRI	X		X		X		De poca calidad, sin supervisión adecuada
PRT		X		X		X	
DOM	X			X		X	Lucro prohibido, pero existiría en la práctica
URY		X		X		X	Desde 1997 no hay nuevas, se han cerrado tres
VEN		X		X		X	No se autorizan

En siete de los países consultados hay políticas favorables (implícitas o explícitas) a la creación de IES privadas, bien de manera directa o por omisión. En nueve de los quince países el marco político o legal admite la operación de IES constituidas como sociedades comerciales y la distribución de

excedentes entre sus propietarios o controladores. En otros dos casos, a pesar de prohibirse la existencia de universidades privadas con fines de lucro (Chile y República Dominicana), hay evidencia de que ello no ha impedido su funcionamiento en el caso de Chile e indicios de que lo mismo podría estar ocurriendo en República Dominicana. En seis de los quince países se acepta, además, la participación de proveedores extranjeros. En suma, en la región –particularmente en América Latina– existen condiciones en general favorables para el desenvolvimiento de la educación superior privada financiada íntegra o mayoritariamente por los estudiantes y sus familias, en algunos casos, como se verá más adelante, con el apoyo de esquemas fiscales de ayuda estudiantil. Hay también en una mayoría de los países incluidos en nuestro estudio aceptación para la operación lucrativa de empresas universitarias y, en algunos, libertad para proveedores extranjeros.

En cada uno de los países, las combinaciones entre estas tres dimensiones del privatismo (libertad para crear instituciones, operación con fines lucrativos y existencia de proveedores extranjeros) son peculiares y responden al marco institucional vigente, la trayectoria del sistema y las políticas impulsadas por los gobiernos. En un extremo encontramos países liberales en materias de iniciativa privada, donde las tres dimensiones se hallan presentes, como ocurre en Chile (aunque, en el caso de la operación lucrativa, ésta se acepta solamente en las instituciones privadas no-universitarias), México, Perú y Puerto Rico. En el otro extremo hay países donde estas tres dimensiones se hallan prohibidas o limitadas: Argentina, Colombia, Portugal, Uruguay y Venezuela. Entremedio hay una diversidad de combinaciones y prácticas diversas.

Financiamiento de la educación superior

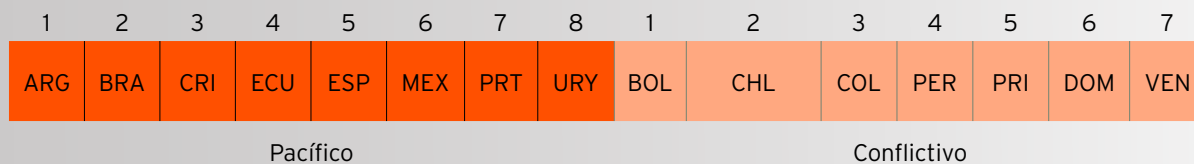
3. El tercer bloque de asuntos incluido en el estudio se refiere al financiamiento de la educación superior. Constituye uno de los elementos centrales de las políticas públicas en este sector. Adicionalmente, exhibe rasgos particulares en la región por la necesidad de ajustarse a los requerimientos de regímenes mixtos de provisión y, por tanto, a una diversidad de fuentes de recursos y esquemas de costos compartidos. En esta sección revisaremos primero los números que arroja nuestro panel frente a los asuntos consultados, y luego, al término de la estadística descriptiva, formularemos una apreciación de conjunto.

Números

3.1. ¿El financiamiento de la educación superior es predominantemente de origen público (2/3 del gasto total es público) o hay un esquema de costos compartidos entre el Estado y los privados (1/5 o más del gasto total es de origen privado) o predomina el financiamiento privado (1/2 o más del gasto total es privado)?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	1	2	3	4	1
ARG	BOL	BRA	ECU	ESP	MEX	PER	PRT	URY	VEN	COL	CRI	PRI	DOM	CHL
Predominantemente público										Costos compartidos			Privado	

3.2. El financiamiento de la educación terciaria, ¿ha sido un asunto relativamente pacífico o conflictivo entre el gobierno y las instituciones públicas estatales?



3.3. ¿El financiamiento público es asignado a las instituciones estatales directamente o en una proporción significativa (1/3 o más) a los estudiantes bajo la forma de becas y créditos?



3.4. ¿El financiamiento a las instituciones se asigna preferentemente como aporte no-condicionado o como aporte condicionado a proyectos, metas, desempeño, resultados, fórmulas por fondos competitivos?



No incluye a CHL, PRI y PRT, pues una proporción significativa del financiamiento estatal en estos países es asignado como subsidio a los estudiantes.

3.5. ¿Existe pago de aranceles (no puramente nominales) en el pregrado en las IES públicas estatales, ya sea mediante pago directo, pago subsidiado mediante becas o créditos estudiantiles, o pago a través de una contribución de los graduados?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	1	2	3	4	5	1
ARG	BOL	BRA	ECU	MEX	PER	DOM	URY*	VEN	COL	CRI	ESP**	PRI***	PRT**	CHL***
No hay pago de aranceles									Pago directo			Pago subs.		

* Pago parcial por parte graduados de Universidad de la República.

** Parcialmente subsidiado.

*** Ampliamente subsidiado.

3.6. ¿El pago de aranceles en programas de pregrado en IES privadas se realiza en forma directa, o con subsidio (1/3 o más del pago) mediante becas y créditos?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15
ARG	BOL	BRA	CHL*	COL*	CRI	ECU	ESP	MEX	PER	PRI	PRT*	DOM	URY	VEN
Pago directo de aranceles														

* Con subsidio amplio vía becas y préstamos.

3.7. ¿Existe un debate sobre la necesidad, conveniencia o posibilidad del cobro de aranceles por parte de las IES?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	1	2	3
ARG	BOL	BRA	CRI	ECU	MEX	PER	PRI	PRT	DOM	URY	VEN	CHL*	COL**	ESP***
Sí												No		

* Se discute la idea de la gratuidad universal en la educación superior.

** Se discute la posibilidad de cobrar aranceles.

*** Se han elevado los aranceles cobrados y se debate la necesidad y conveniencia de esta medida.

Matriz tradicional e innovaciones

El origen del financiamiento de la educación terciaria en Iberoamérica es predominantemente de carácter público, como puede apreciarse en los cuadros anteriores, aunque en todos los países hay también recursos privados cuya magnitud depende del tamaño de la provisión privada y de si existe cobro de aranceles o no por parte de las universidades estatales. De manera que en varios países la contribución privada es significativa. Ahora bien, sólo en cuatro países el panel considera que prevalecen esquemas de costo compartido, y sólo en Chile el financiamiento de fuentes privadas aparece como el mecanismo de financiamiento dominante. Una representación gráfica de las situaciones nacionales de economía política –mirando al origen de los fondos y a la distribución de la matrícula– para los países del mundo que cuentan con información estadística comparable se encuentra en el Gráfico 4.

En cualquier caso, en siete de los quince países incluidos en nuestro estudio la cuestión del financiamiento forma parte de la zona conflictiva del debate de políticas públicas en la región. Normalmente la conflictividad de este asunto tiende a mutar con las oscilaciones de los ciclos económicos, las variaciones del gasto público y las orientaciones de política pública de los gobiernos respectivos.

Como principal modalidad del financiamiento de las IES público-estatales prevalece ampliamente la asignación directa de recursos a las instituciones (subsidios a la oferta), siendo relevante el financiamiento de los estudiantes (subsidio a la demanda) en Chile, Puerto Rico y Portugal. El financiamiento fiscal dirigido directamente a las instituciones no se halla condicionado en ninguno de los países que utilizan este tipo de subsidio.

En cuanto al pago de aranceles por parte de los estudiantes matriculados en programas de pregrado en IES públicas, existe en seis países (Colombia, Costa Rica, España, Puerto Rico, Portugal y Chile) con valores nominales (*sticker price*) variables, pero que, en el caso de Chile, representan un alto gasto en relación al ingreso per cápita promedio de la población (World Bank, 2011). Al mismo tiempo, estos países disponen de esquemas de becas y créditos estudiantiles subsidiados para apoyar a los alumnos, esquemas que en el caso de Puerto Rico, Colombia y Chile cubren a una importante proporción de los estudiantes matriculados que poseen condiciones de necesidad socioeconómica y de mérito.

Todas las IES privadas, sin excepción, reciben una parte sustancial de sus ingresos del pago de aranceles. La mayoría de los estudiantes paga directamente con recursos propios o de la familia, o mediante préstamos obtenidos en el mercado financiero o a través de becas otorgadas por las propias instituciones, por empresas y personas. Sólo utilizan esquemas fiscales de becas y créditos –y por ende subsidios públicos directos o indirectos para instituciones privadas– Chile, Brasil, Colombia, España y Portugal.

En suma, dentro de un esquema de financiamiento que mantiene una matriz tradicional (Vázquez, 2010; Riveros et al., 2008), hay sin embargo un número interesante de innovaciones en varios aspectos del financiamiento de la educación terciaria iberoamericana que en parte vienen del propio carácter y funcionamiento de un régimen mixto de provisión y, en parte también, del impulso dado por las políticas públicas para usar una fracción de los recursos de manera condicionada al rendimiento de los académicos y sus organizaciones y mediante el uso de mecanismos de tipo mercado (MTM) den-

Aseguramiento de la calidad

tro de los parámetros de la *Nueva Gestión Pública* (NGP).⁶ A pesar de su carácter complementario, ambos instrumentos de política públicas suelen ser objeto de crítica y polémica por considerárseles avenidas por donde avanzarían los procesos de privatización (Ball, 2009) y mercantilización de la educación terciaria (López Segrera, 2009; Gentili y Levy, 2005).

4. El tema del aseguramiento y control de la calidad de la educación terciaria conforma el cuarto bloque de esta parte del estudio.

Se trata de uno de los asuntos de mayor preocupación y actividad en el frente de las políticas públicas en este sector. Un estudio latinoamericano-europeo de prospectiva de la universidad realizado por una agrupación de universidades españolas (OCU, 2010:32) concluye que la hipótesis de mayor relevancia y plausibilidad en el corto plazo sostiene que “las políticas nacionales de educación superior implementarán sistemas transparentes de evaluación y certificación de la calidad que contribuyan a la modernización de los procesos de gestión, docencia, investigación y transferencia”, conjetura que obtiene una puntuación especialmente alta de parte de los participantes latinoamericanos.

El panel exploró diversos aspectos claves de este tema. A continuación se resume la información y analizan los principales hallazgos.

6 Traducción de *New Public Management* (NPM), doctrina que aplicada a la educación superior ha sido ampliamente analizada en la literatura especializada (Deem et al., 2007; Olssen y Peters, 2005; Amaral, Meek y Larsen, 2003).

Presencia

4.1. El tema de la calidad de la educación superior y su definición, estándares, evaluación, acreditación y mejoramiento, ¿es un asunto presente en las políticas nacionales de educación superior y/o en el debate sobre éstas?

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	1
ARG	BRA	CHL	COL	CRI	ECU	ESP	MEX	PER	PRI	PRT	DOM	URY	VEN	BOL
Sí														No

Sin duda, es un asunto presente en la agenda de políticas o del debate público sectorial en todos los países incluidos en el estudio, con excepción de Bolivia, donde dejó de tener una presencia significativa el año 2006. En general, los países han establecido agencias u organismos, instancias y procedimientos encargados del aseguramiento de la calidad. Sin embargo, su organización, funciones y trayectoria de desarrollo difieren, al igual que el alcance y efectos de los mismos (Lemaitre y Zenteno, 2012). En algunos países el panel constata que el sistema establecido está siendo revisado, por ejemplo en Chile, o ha sido recientemente reformado, como en Costa Rica y Ecuador. En otros casos los expertos consultados sostienen que la presencia de este asunto se halla más presente en el discurso y la retórica de política pública que en la práctica, como ocurre en Colombia y Venezuela. En cualquier caso, como se verá enseguida, se trata de una dimensión de los sistemas de educación terciaria que se encuentra en plena evolución desde el punto de vista de la gobernanza de aquéllos.

Características

4.2. ¿En el país opera un sistema público de acreditación de IES? ¿Se centra en instituciones, unidades o programas o en ambos? ¿Se aplica por igual a IES públicas y privadas? ¿La acreditación es obligatoria o voluntaria?

Estos aspectos de los aparatos de aseguramiento de la calidad son claves y se moldean en cada país de acuerdo a las dinámicas de sus sistemas nacionales, régimen político y trayectoria de las políticas públicas, el carácter del Estado (especialmente en sus dimensiones de Estado evaluador y Estado regulador), y las dinámicas de la gobernanza de la educación terciaria a nivel nacional y sus tendencias internacionales.

	Opera		Foco			Aplicación igual		Acreditación	
	Sí	No	Instituciones	Programas	Ambos	Sí	No	Obligatoria	Voluntaria
ARG	X			X		X		X ³	
BOL	X			X			X		X
BRA	X				X		X ²	X ⁴	
CHL	X				X	X			X ⁵
COL	X				X	X			X
CRI	X			X		X			X
ECU	X				X	X		X	
ESP	X			X		X		X	
MEX	X				X		X		X
PER	X				X	X			X ⁵
PRI	X				X	X		X	
PRT	X				X	X		X	
DOM		X		na	na	na	na	na	na
URY		X		na	na	na	na	na	na
VEN	X			X ¹		X ¹			X ¹

¹ Sólo para el nivel del posgrado. En el nivel de pregrado algunos programas han sido acreditados por los mecanismos del ARCUSUR.

² IES públicas no necesitan acreditación.

³ Para carreras cuyos títulos corresponden a profesiones reguladas por el Estado.

⁴ Sólo para las IES privadas.

⁵ Con la excepción de carreras de educación y salud (medicina en Chile).

na: No aplica.

Como puede observarse, con pocas excepciones operan esquemas públicos de acreditación de IES, especialmente universidades. En varios casos participan además agencias privadas, en los niveles y actividades que determina la ley (por ejemplo, en Argentina, Chile y México). Sólo República Dominicana y Uruguay carecen formalmente de instancias públicas de acreditación. Por otra parte, Venezuela se encuentra en una situación intermedia, pues la acreditación pública rige únicamente para programas de posgrado.

En la mayoría de los países el foco de la acreditación es doble: instituciones y programas. Con todo, en Argentina, Bolivia, Costa Rica, España y Venezuela el foco es único: solamente se acreditan programas. Los procedimientos establecidos de acreditación se aplican por igual a IES públicas y privadas en la mayoría de los países de la región, con excepción de Bolivia, Brasil (donde la ley no exige acreditar universidades federales) y México. Por último, la acreditación es voluntaria u obligatoria en una proporción similar de los casos nacionales, aunque en ocasiones la voluntariedad se conjuga con la obligación específica de acreditar algunas carreras, o bien las políticas de financiación impulsada por los gobiernos fuerzan a las instituciones indirectamente a acreditarse, efecto que se explora en el siguiente acápite.

Resultados

4.3. ¿Los resultados de la acreditación se hallan vinculados al financiamiento fiscal de la educación superior? ¿Los resultados negativos (de no-acreditación) dan origen a sanciones?

	Vinculados		Sanciones		Observaciones del panel
	Sí	No	Sí	No	
ARG	X		X		Acceso a ciertos tipos de financiación. Sanciones hipotéticas.
BOL		X		X	
BRA		X	X		IES pueden perder derecho a aceptar estudiantes y cerrarse.
CHL	X		X		Acreditación es condición para becas y créditos a estudiantes.
COL		X		X	
CRI		X		X	
ECU	X		X		Incide en fórmula financiación. Sanción: en extremo, cierre.
ESP		X	X		Sanción: imposibilidad de continuar impartiendo el programa.
MEX	X		X		Requisito para fondos condicionados. Sanciones.*
PER		X		X	
PRI	X		X		Condición para financiamiento estatal. Sanciones.**
PRT		X	X		Prohibición de funcionar sin debidas correcciones.
DOM	na	na	na	na	
URY	na	na	na	na	
VEN		X***	X***		

* Caso IES públicas: no acceso a recursos adicionales del Estado. Caso privadas: en extremo, cierre.

** Moratoria en pagos, suspensión becas estudiantiles; en extremo: cierre.

*** Sólo se aplica a programas de posgrado. Financiamiento por el Estado de becas supone acreditación.

na: No aplica.

Respecto de la vinculación de la acreditación, el panel indica que los resultados de la acreditación inciden en el financiamiento de las instituciones en varios países, como Argentina,

Chile, Ecuador, México y Puerto Rico. El espectro de incidencia es amplio, ya que mientras en algunos países las sanciones son solamente hipotéticas (Argentina), en otros casos se relacionan con aspectos de admisión (Brasil) o de financiamiento de la institución (Chile, Ecuador o España). En los demás países no ocurre así, aunque hay varios en los cuales el vínculo es indirecto: se requiere la acreditación como condición para optar a ciertos fondos o para que los estudiantes puedan acceder a becas y créditos subsidiados.

Por otra parte, en la mayoría de los países la no-acreditación conlleva algún tipo de sanciones. Puede impedir que la institución acceda a ciertos beneficios o, en el extremo más grave, determinar su cierre (como en el caso de Ecuador), o bien paralizar su funcionamiento mientras realiza las correcciones recomendadas, como ocurre en Portugal. Con todo, las sanciones mayores no necesariamente son facultad de la propia agencia acreditadora; en ocasiones deben ser adoptadas por alguna otra instancia (puede ser el ministerio respectivo), y por lo general existen recursos de revisión y/o de apelación a disposición de la institución afectada, como ocurre en el caso de Brasil.

Información

4.4. ¿Las IES están sujetas a un estatuto claro de obligaciones de informar los resultados de la acreditación (a sus usuarios, en el sitio institucional, a la autoridad pública)? ¿Y la legislación de protección de los derechos del consumidor incluye o se aplica también a los estudiantes?

En la medida en que los sistemas nacionales –entre otros factores como producto de las políticas gubernamentales– se tornan más competitivos y experimentan fenómenos variables de mercadización, al igual que por razones de rendición de cuentas y transparencia exigidas por el Estado, las organizaciones del sector quedan sujetas a obligaciones de informar y deben comportarse como competidoras responsables, sin defraudar la fe pública y las expectativas y derechos de sus usuarios. El panel investigó ambos temas y los resultados se reflejan en el siguiente cuadro.

	Obligación de informar		Incluye a estudiantes		Observaciones del panel
	Sí	No	Sí	No	
ARG	X		X		Universidades deben informar precios.
BOL		X		X	
BRA		X		X	
CHL	X		X		Obligación fijada por agencia acreditadora. Protección salvo en lo relativo a calidad del servicio.
COL		X		X	
CRI		X	X		
ECU	X		X		Obligación de informar sobre todo a las agencias públicas de acreditación.
ESP	X			X	
MEX	X		X		Protección sólo en caso de IES privadas.
PER		X	X		
PRI	X		X		
PRT	X		X		
DOM	-	-	X		Dentro de los derechos en general del consumidor.
URY	-	-		X	
VEN		X	X		Protección usuario sobre todo en IES privadas.

La obligación de informar al público respecto de los resultados de la acreditación –así como en general respecto de resultados claves de la organización– no es algo que se encuentre sólidamente establecido en la región, aunque en varios países se enfatiza la necesidad de fortalecer la capacidad de los estudiantes de elegir con el necesario conocimiento e información. Esto se expresa de diversas formas; en Argentina, por ejemplo, las universidades deben informar los precios, mientras que en Chile existe una obligación administrativa, fijada por la agencia, de informar los resultados de la acreditación.

Del mismo modo, la ley de protección de los derechos del consumidor se ha ido extendiendo, con éxito desigual, a los estudiantes, en especial de IES privadas, siendo una política consagrada en la mayoría de los países de la región. En algunos casos, como en México y Venezuela, el reconocimiento de estos derechos no ha sido explícito para todas las instituciones, sino sólo para las IES privadas.

En el trasfondo se halla la idea, a veces directamente afirmada por las políticas, en ocasiones implícita, de que las nuevas dinámicas de mercado en los sistemas nacionales requieren fortalecer la esfera de soberanía del consumidor (los usuarios-estudiantes), reducir las asimetrías de información en este mercado, extender la protección de la ley a quienes acceden al servicio de la educación superior y dotarlos de la información necesaria para ejercer sus opciones de voz (protesta), salida (cambio de programa o institución) o lealtad (mantención de la opción realizada) (Teixeira y Dill, 2011; Hirschman, 1970). Con todo, como vimos, esta visión es criticada también a nivel internacional (Cardoso, Carvalho y Santiago, 2007; Gumport, 2000)

Organización y funciones académicas

5. La organización y funciones académicas de los sistemas son objeto del quinto bloque de esta parte del estudio.

En este bloque indagamos sobre las características institucionales y arreglos organizacionales del trabajo que realizan los sistemas académicos mediante la producción, transmisión, diseminación, transferencia y gestión de conocimiento avanzado (Clark, 1983:cap. 1). En particular nos interesa indagar respecto de la existencia de políticas destinadas a reformar la organización académica del sector, modernizar la docencia y a estimular la adopción de un perfil de programas semejante al postulado en la Unión Europea por el proceso de Bolonia.

Cambio académico

5.1. Este acápite busca responder si acaso durante el último lustro se promovieron políticas destinadas a reformar la organización académica del sistema en los siguientes aspectos: arquitectura y diversificación de grados y títulos, estándares curriculares, carrera académica, créditos de aprendizaje, enseñanza por competencias u otras iniciativas.

	Reformas					
	Arquitectura de grados	Estándares curriculares	Carrera académica	Créditos de aprendizaje	Enseñanza por competencias	Otras iniciativas
ARG		X				X
BOL	X	X	X	X	X	X
BRA						
CHL						X
COL					X	
CRI						
ECU	X	X	X	X	X	X
ESP	X	X		X	X	
MEX						
PER						
PRI		X	X	X	X	
PRT	X	X	X	X		
DOM	X	X				
URY						
VEN	X	X				

ARG. Procesos de acreditación han ido defiendo estándares. Se elevó a cuatro años la formación inicial docente.

CHL. Hay un proyecto en discusión parlamentaria sobre formación inicial docente.

ECU. Se elabora nuevo reglamento de régimen académico inspirado en Bolonia.

ESP. Adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y aprobación del Marco Español de Competencias en la Educación Superior.

MEX. Paradójico isomorfismo que buscaría acercar los programas de la educación superior al modelo de competencias usado en la educación básica.

PRI. Se refiere al dinamismo adaptativo frente a cambios de contexto en el caso de IES privadas.

PRT. Adaptación al EEES.

VEN. Creación de nuevas carreras en áreas estratégicas las cuales cuentan con estándares al igual que carreras de nuevas universidades, como la Universidad Bolivariana de Venezuela (UBV).

Claramente hay dos grupos de países dentro de un panorama general donde domina la continuidad de las políticas sobre el cambio en materias de organización académica. Los países con una dinámica más fuerte de cambio en el plano de la organización y funciones académicas a nivel de sistemas son Bolivia, Ecuador, España, Portugal y Puerto Rico, los dos primeros como resultados de cambios más generales en el contexto y coordenadas de desenvolvimiento de sus sistemas nacionales, los dos siguientes como consecuencia de la adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior y, en el caso de Puerto Rico, por el mayor dinamismo adaptativo de algunas IES del sector privado, elemento que probablemente está también presente en otros países.

En el otro extremo, según el panel de expertos, hay varios países sin políticas relevantes en ninguna de las dimensiones consideradas, como ocurre en los casos de Brasil, Costa Rica, México, Perú y Uruguay, seguidos de Chile y Colombia, que sólo han implementado reformas en uno de los aspectos examinados.

A la luz de los cambios que en estos planos están ocurriendo en Europa (Vught y Huisman, 2013; González y Yarosh, 2013), los demás países de alto ingreso de la OCDE (Avvisati, Jacotin y Vincent-Lancrin, 2013) y en países del Asia (Blömeke et al., 2013; Rieckmann, 2012; Marginson, 2011b; Barnett, 2004), podría concluirse que América Latina se halla rezagado en cuanto a políticas e iniciativas de cambio académico.

Innovación docente

5.2. El presente acápite amplía el enfoque anterior e indaga si durante el período bajo estudio existieron políticas para impulsar el desarrollo de carreras de ciclo corto, innovaciones docentes y formas nuevas de enseñanza o métodos pedagógicos, y sobre el uso de tecnologías digitales en los procesos de enseñanza y aprendizaje.

	Oferta de carreras de ciclo corto		Innovación docente		Uso de tecnologías digitales	
	Sí	No	Sí	No	Sí	No
ARG	X		X		X	
BOL		X		X		X
BRA		X		X	X	
CHL	X		X			X
COL	X			X		X
CRI		X		X		
ECU		X		X		X
ESP		X		X	X	
MEX	X		X	X	X	
PER		X		X		X
PRI	X		X		X	
PRT	X		X		X	
DOM		X		X	X	
URY	X			X		X
VEN	X		X		X	

ARG. Fortalecimiento de la educación TP no-universitaria en los sectores estatal y privado. Innovación y tecnologías digitales vía programas de mejora en algunas carreras de pregrado.

CHL. Becas y recursos de apoyo para carreras técnicas que mayormente son privadas. Innovación en propedéuticos y programas remediales.

ESP. En 2007 el Consejo de Universidades aprobó el documento "Renovación de las metodologías educativas en la universidad española". No se ha aplicado.

MEX. Carreras de ciclo corto en sector estatal y énfasis en tutorías en IES públicas.

PRI. Carreras cortas en ambos sectores y políticas de innovación irregulares y poco consistentes.

PRT. Carreras cortas en sector IES estatales.

URY. Carreras cortas en sector estatal y acuerdo de crear nueva universidad pública tecnológica.

VEN. Carreras cortas en el sector estatal con orientación hacia el empleo dentro del gobierno. Nuevas universidades como UBV y universidades politécnicas anuncian innovaciones, pero éstas no constan. Hay algunos programas de dotación tecnológica.

Tampoco en estos otros aspectos relacionados con la docencia el panel observa un dinamismo significativo de cambio impulsado por las políticas públicas. Hay diversificación de la oferta con énfasis en carreras de ciclo corto en ocho países, y en el mismo número –aunque no coincidentes– hay políticas que estimulan el uso de tecnologías digitales en los sistemas nacionales. Propiamente en el plano de la innovación docente hay iniciativas movilizadas por la política pública en seis países, consistentes en general en modalidades institucionales y pedagógicas de apoyo a la enseñanza de estudiantes que provienen de trayectorias familiares y escolares de baja acumulación de capital académico. Suele haber iniciativas adicionales en este ámbito pero de carácter netamente institucional y nacidas e implementadas dentro del ámbito de las organizaciones con sus propios recursos.

Irradiación de Bolonia

5.3. Por último, se estudia si acaso el proceso de Bolonia que se viene siguiendo en la Unión Europea ha servido como referente explícito de políticas nacionales y, en particular, si la política nacional favorece: i) reducir la duración nominal de los estudios conducentes a un primer grado, ii) la oferta de programas de pregrado de contenido más generalista y menos especializado, y iii) priorizar desde el gobierno ciertos programas formativos de profesionales.

	Bolonia referente	Reducir duración programas	Programas pregrado generalistas	Prioridad gubernamental programas
ARG				X
BOL				
BRA				
CHL	X			X
COL	X		X	
CRI				
ECU	X	X		X
ESP	X			
MEX		X		X
PER				X
PRI		X	X	X
PRT	X			X
DOM				X
URY				
VEN		X	X	X

ARG. Becas para incentivar carreras prioritarias; plan estratégico de formación ingenieros 2013-2016. Se creó en 2007 Instituto Nacional de Formación Docente.

BOL. Hay acuerdos interuniversidades privadas para acortar la duración de carreras. No hay una política pública al respecto.

CHL. Acortamiento de carreras es parte del discurso oficial, pero no se traduce en reglas. Prioridad gubernamental para formación inicial de profesores de enseñanza primaria y secundaria.

COL. Hay iniciativas en varios frentes a nivel instituciones. Prioridades: tema de discurso, pero no más.

ECU. Priorización de acuerdo al Plan Nacional del Buen Vivir.

ESP. Bolonia es una cuestión fundamental, aunque su desarrollo deja bastante que desear.

MEX. Se ha avanzado en acortar carreras por vía de diversificar las formas de titulación.

PRT. Priorización: médicos.

URY. Duración está siendo revisada por propias instituciones en el marco fijado por Mercosur.

VEN. Se ha reducido duración de cinco a cuatro años en los programas nacionales de formación y en IES recién creadas por el gobierno.

Tampoco en este frente estima el panel pudieran estarse produciendo transformaciones como resultado de la política pública. Bolonia no aparece como referente explícito más que en tres países latinoamericanos; la idea de revisar la duración de los programas ofrecidos parece ir a contramano de disposiciones fuertemente arraigadas en las organizaciones, el personal académico y directivo y la cultura de las instituciones; la posibilidad de reducir la alta (y temprana) especialización de los programas profesionales conducentes a un primer grado apenas se vislumbra en tres de los países latinoamericanos incluidos en el estudio, y sólo parece existir una cierta incidencia de la política pública en la priorización de determinados programas como médicos, profesores e ingenieros, aunque en varios casos se señala que la prioridad se halla más bien a nivel discursivo que no en la implementación a nivel del sistema y las instituciones.

Equidad del acceso

6. Los asuntos relativos a la equidad del acceso a la educación terciaria son materia del último acápite de esta parte del estudio.

Partiendo del supuesto de que todos los gobiernos y organismos directivos del sistema declaran perseguir objetivos de equidad en el acceso y buscan aumentar la participación de personas en condiciones de desventaja y apoyarlas en los estudios, queremos saber si durante el último lustro se han tomado medidas para materializar estos objetivos en un escenario, recordemos, de pronunciadas desigualdades (Tabla 1).

Medidas pro equidad

6.1. Primero, interesa conocer si durante el período se implementaron medidas de diverso tipo (financieras, no-financieras u otras) para mejorar la equidad en el acceso de alumnos de sectores socioeconómicamente desaventajados a la educación superior. Las medidas financieras se refieren, por ejemplo, a la disponibilidad de becas y préstamos estudiantiles; las no-financieras, a la fijación de cuotas o medidas adicionales de discriminación positiva o articulación especial entre IES y escuelas secundarias.

Como muestra el siguiente Cuadro, todos los países, sin excepción, cuentan con un marco institucional y de políticas para apoyar el acceso de grupos sociales desaventajados a la educación terciaria. Además, durante el lustro pasado, salvo España y Uruguay los países aprobaron medidas específicas de política para ampliar el acceso de este grupo de jóvenes.

	Grupos socioeconómicos desaventajados: ayudas		
	No	Sí	
		Financiera	No financiera
ARG		X	
BOL		X	
BRA			X
CHL		X	
COL			X
CRI			
ECU		X	X
ESP	X		
MEX		X	
PER		X	
PRI			X
PRT		X	
DOM		X	X
URY	X		
VEN		X	X

ARG. Becas de acceso y permanencia.

BOL. Estudiantes nominados por organizaciones ingresan por acuerdos especiales sin examen de admisión. Universidades privadas deben acoger un 10% de sus alumnos sin pago de aranceles y becados.

BRA. Cuotas en universidades federales para estudiantes de la educación secundaria pública: pobres, negros, pardos e indígenas.

CHL. Becas de arancel y créditos subsidiados. Cambios en sistema de admisión incorporando la posición relativa de los alumnos en su curso de la enseñanza secundaria.

COL. Aumento considerable de ayuda vía becas y créditos.

CRI. Becas por necesidad socioeconómica y préstamos para todos.

ECU. Hay gratuidad desde 2008. Ley obliga además a las universidades a disponer de cupos y becas para grupos sociales históricamente discriminados.

ESP. Políticas de continuidad durante el último lustro con reducción de recursos.

PER. Gobierno instaló en 2011 el programa Beca 18 para acceso de poblaciones tradicionalmente excluidas.

DOM. Tarjeta Joven Universitario que permite a estudiantes de universidades públicas recibir ayuda complementariamente para gastos.

URY. Continuidad del marco legal para ayudas; mayor énfasis discursivo; datos no muestran cambios.

VEN. Becas. Eliminación de pruebas de selección e instauración de un sistema de acceso abierto. Creación de numerosas IES además de la Misión SUCRE e impulso a la municipalización para ofrecer acceso a estudiantes de zonas apartadas.

Medidas para diferentes grupos

6.2. ¿Existen medidas específicas de política pública dirigidas a favorecer el acceso de mujeres, grupos indígenas y estudiantes con necesidades especiales y de ser así, son medidas de tipo financiero (F), no-financiero (NF) u otras (O)?

Según se desprende del siguiente Cuadro, en estos casos la actividad de política pública es menor. En el caso de las mujeres, el panel entiende que las necesidades de acceso están resueltas en la región, tanto que en muchos países las mujeres tienen mayor acceso que los hombres. En cambio, en varios países se implementaron medidas para facilitar el acceso de grupos indígenas. Y en algunos se adoptaron adicionalmente medidas financieras, o no financieras, o de información y apoyo en infraestructura, para mejorar el acceso de la población con necesidades especiales.

	Grupos con desventajas: ayudas			
	Mujeres	Indígenas	Necesidades especiales	Otra
ARG		XF	XF	
BOL		XO		
BRA		XNF		
CHL		XF/XNF	XF	X
COL				
CRI				
ECU	XF/NF	XF/XNF	XF/NF	
ESP				
MEX		XF/XO		
PER			XNF	
PRI			XF/NF	
PRT			XNF	
DOM				
URY				
VEN		XO	XO	X

XF. Medidas financieras.

XNF: Medidas no financieras.

XO: Otras medidas.

ARG. Mujeres desde ya conforman la mayoría de la población estudiantil. Demás grupos: becas dentro del programa Nacional de Becas Universitarias y de varias IES.

BOL. Creación de universidades indígenas.

CHL. Mujeres cerca del 50% del total de la matrícula. Indígenas: becas (existen desde antes del período). Admisión especial de alumnos en algunas IES. Otras medidas de información para personas con discapacidades.

COL. Algunas universidades poseen acceso y programas especiales para grupos étnicos.

URY. Participación de mujeres alcanza a alrededor de un 63% en la universidad pública tanto en pregrado como en posgrado.

VEN. Creación de misiones como Misión Sucre, política de acceso abierto y municipalización de educación superior han favorecido ingreso grupos indígenas ubicados generalmente en zonas apartadas. Diversas medidas para facilitar acceso de estudiantes con discapacidades.

Eficiencia terminal

6.3. ¿Hubo iniciativas durante el período para mejorar la permanencia y titulación de estudiantes de grupos desaventajados que ahora acceden en mayor número a la educación terciaria?

El resultado es desalentador. Como puede observarse en el Cuadro que sigue, sólo dos países (Argentina y Costa Rica) aparecen impulsando medidas durante el último lustro. Con todo, en varios casos el panel reporta que a nivel de IES individuales se adoptan diversas medidas pro retención y para incrementar el número de egresados

1	2	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
ARG ¹	CRI	BOL	BRA	CHL	COL ²	ECU	ESP	MEX ³	PER	PRI	PRT	DOM ⁴	URY	VEN ⁵
Sí								No						

¹ Vía becas otorgadas y a través de programas de mejoramiento para carreras acreditadas. Asimismo mediante tutorías en algunas universidades y en virtud de fondos públicos especiales.

² Solamente medidas de carácter general.

³ Puede haber efecto indirecto de las becas, pero no hay programas.

⁴ Ministerio cuenta con segundo estudio sobre deserción, repitencia y eficiencia de titulación que ofrece recomendaciones.

⁵ Énfasis ha estado en acceso pero gobierno reclama éxito en aumento de egresados de programas como el de medicina integral comunitaria.

En suma, existe una rica actividad de políticas públicas en la región en torno a aspectos claves de los sistemas de educación superior: su gobierno a nivel nacional, financiamiento, aseguramiento de la calidad, organización y funciones académicas, y equidad en el acceso y conclusión de estudios. Las orientaciones y el impacto de estas políticas serán objeto de la última parte de este informe. Pero antes queremos averiguar cuáles fueron las políticas elegidas en sus respectivos países por los miembros del panel para profundizar el análisis de las dinámicas nacionales durante el último lustro.

Cuadro sinóptico de políticas nacionales de educación superior

En otras palabras, una política pública puede entenderse como textos, los cuales están constituidos por discursos. Las políticas [educacionales] son vistas como representaciones que son codificadas y decodificadas de distintas maneras: los textos públicos varían de acuerdo al grado de interpretación que permiten al lector, pero siempre e inevitablemente los textos son interpretados e impugnados, adoptados en y adaptados a diferentes contextos de trabajo. Así, las políticas son constantemente hechas y re-hechas en diferentes espacios educacionales. Este enfoque provee un mejor entendimiento de la complejidad de las relaciones involucradas en la elaboración de las políticas. Además, provee la oportunidad de observar políticas específicas en contextos específicos.

NAIDU, 2011, p. 6.

Esta parte proporciona un catastro de las políticas elegidas por los miembros del panel en cada uno de los países participantes, con el objeto de profundizar en su descripción y análisis. Evidentemente, no se pretende resumir aquí dichos análisis que son el objeto, cada uno, de un artículo independiente, donde las políticas estudiadas aparecen en el contexto de los respectivos sistemas nacionales de educación superior y sus trayectorias de desarrollo al final de la década pasada y comienzo de la presente década.¹

Para efecto de este catastro agruparemos las políticas en términos de las mismas categorías empleadas en la Parte II. Pero, en vez de observar el comportamiento de los países respecto de un abanico de posibles políticas públicas durante los últimos cinco años, ahora pretendemos conocer cuáles políticas fueron seleccionadas por nuestro panel como representativas o interesantes o de especial impacto o valor para el análisis académico dentro de ese amplio abanico, en cada una de las categorías: gobierno sistémico, financiamiento, aseguramiento de la calidad, organización y funciones académicas, y, finalmente, equidad.

1 Como se ha indicado anteriormente, estos análisis serán objeto de la publicación de un volumen separado.

Cuadro Sinóptico²

1. Políticas: Gobierno del sistema

CAM. Generación de condiciones para la **ampliación y consolidación de la educación privada** que se convierte en el sector preponderante para atender los requerimientos de acceso a la educación universitaria y no-universitaria. Es una política no explícita.

ECU. A partir del Mandato 14 se establece la obligación del Consejo Nacional de Evaluación (CONEA) de elaborar un **informe técnico sobre el nivel de desempeño institucional de las IES**. Con este propósito se ordenó la evaluación de 26 universidades (38% del total) ubicadas en la categoría E (las de peor evaluación) y, como producto de ella, se cerraron 14 universidades.

MEX. Aumento de financiación pública del sistema mediante la creación de fondos extraordinarios, programas concursables y en general **transferencias monetarias condicionadas** (TMC). Con doble efecto: i) sobre los académicos, cuyo salario depende progresivamente en una mayor proporción de diversas fuentes que determinan condiciones para percepción del dinero, y ii) sobre instituciones cuyos ingresos adicionales al de su presupuesto ordinario son asignados por mecanismos similares.

PER. Se legisló para mantener la **liberalización del sistema** que comienza en los años noventa. Esto ha generado un aumento de universidades, sobre todo privadas, y una disminución de institutos técnicos. En balance: ampliación de cobertura aunque subsisten relevantes brechas socioculturales de acceso.

PRT. El régimen jurídico de las IES (RJIES) modificó la **autonomía universitaria** en dos sentidos: centralizó el proceso de toma de decisión y reforzó la representatividad de los académicos en los órganos de gestión, generando cambios en las instituciones en los ámbitos organizacionales y financieros.

PRT. El RJIES introdujo un **nuevo régimen legal** para las IES: el estatuto de fundación pública de derecho privado, permitiendo más autonomía a las instituciones públicas en su gestión. Esto llevó a que durante el período algunas universidades pasaran a ser fundaciones.

URY. Se pone en marcha una serie de iniciativas legislativas para la **creación de universidades públicas** en el interior del país, ya sean nuevas como también nuevas sedes de la Universidad de la República. Se crea la Universidad Tecnológica (UTEC).

URY. Cambios legislativos para dotar de recursos a la Universidad de la República con el objeto de apoyar la **regionalización de la oferta de educación superior**, especialmente a través de los institutos de formación docentes y centros regionales de profesores (CERP). También en las universidades privadas se fomenta la regionalización.

VEN. Se creó la Misión Alma Mater, que busca extender y diversificar las oportunidades de estudio. Su objetivo general es forjar un **nuevo tejido institucional de la educación superior** venezolana, con la transformación de 29 institutos y colegios universitarios oficiales para dar origen a universidades nacionales experimentales.

2 A lo largo de este Cuadro Sinóptico usamos el código de tres letras CAM para referirnos a Centroamérica.

2. Políticas: Financiamiento del sistema

BRA. Se crea el Fondo de Financiamiento del Estudiante de Enseñanza Superior (FIES), **crédito con bajo interés**. El fondo es administrado y financiado por instituciones gubernamentales. Los recursos son transferidos directamente a las instituciones superiores y sirven a éstas para pagar tributos correspondientes al gobierno federal.

BRA. Se crea el Programa Universidad para Todos (Prouni), consistente en **becas que benefician a estudiantes de escuelas públicas** con vulnerabilidad socioeconómica y méritos académicos otorgándoles exención total o parcial del pago de los aranceles en IES privadas.

BRA. Se genera un Programa de Apoyo a Planes de Reestructuración y Expansión de las universidades federales (REUNI), que busca aumentar las vacantes en estas universidades a las cuales el Estado entrega **recursos adicionales** a condición de ampliar su oferta académica.

CHL. Durante el periodo se aprueba una ley sobre **reprogramación de créditos universitarios** para mejorar los índices de recuperación de los préstamos y otra que modifica las condiciones del Crédito con Aval del Estado (tasa de interés real anual del 2% y límite a la cuota mensual equivalente al 10% del ingreso del deudor).

COL. En el marco del establecimiento de un nuevo sistema de financiamiento (público/privado) se creó un **fondo de desarrollo de la educación superior** (FODESEP) como entidad de economía mixta y organizada bajo los principios de economía solidaria, el que pueden utilizar todas las instituciones del sistema.

ECU. Como resultado de la Asamblea Constituyente, en 2008 se establece que la educación pública será universal y laica en todos sus niveles, y **gratuita hasta el tercer nivel de educación superior inclusive**. Esta disposición constitucional elimina todos los cobros que realizaban las universidades públicas a sus estudiantes.

ESP. Durante los últimos años se ha impulsado una serie de medidas para **controlar los precios públicos del sistema**, así como introducir modificaciones que aumenten el nivel de pago de las personas, produciendo dispersiones en los precios entre comunidades autónomas, aumento de la heterogeneidad de las instituciones y mayor vulnerabilidad e inequidad entre los estudiantes.

ESP. En 2013 se adopta una norma legal que implanta un **modelo de becas** basado en el estímulo de la mejora del rendimiento de los estudiantes, restringiendo las becas a quienes obtengan una nota media mínima. Se han disminuido en 10 mil las becas concedidas.

URY. En el marco del potenciamiento de las políticas de **fomento de la investigación e innovación**, se crea un mecanismo de financiamiento ligado a la exoneración tributaria para empresas, como una forma de fomentar proyectos de investigación.

3. Políticas: Aseguramiento de la calidad

ARG. Se genera un proceso de **acreditación de carreras** como medicina e ingeniería (a través de procesos de auto-evaluación y evaluación institucional), seguido de políticas de apoyo a través del Programas de Calidad Universitaria.

BRA. En el marco del Sistema Nacional de Evaluación de la Enseñanza Superior (SINAIS), que aplica un Examen Nacional de Desempeño de los Estudiantes (ENADE) y realiza visitas para **determinar la calidad de la oferta**, se elabora un Índice General de Cursos y un ranking.

CAM. Se crea el Consejo Centroamericano de Acreditación de la Educación Superior (CCA), organismo regional cuya misión consiste en la **promoción del mejoramiento continuo de la calidad, pertinencia y armonización de la educación superior** centroamericana, por medio de un sistema de evaluación de organismos y agencias de acreditación de la región.

CHL. Mayor **presión gubernamental por información** -en especial financiera- durante el período, motivada en parte por los movimientos sociales y reclamos contra el lucro, pero también por una definición de política (se valora la información como mecanismo de aseguramiento de calidad).

PER. El año 2006 se crea el sistema nacional de evaluación, acreditación y certificación de la calidad educativa (SINEACE) con lo que comienza a instalarse un **proceso de acreditación** que tiene elementos voluntarios y obligatorios, con foco en carreras e instituciones, pero sin incorporar sanciones o reglas claras de operación.

DOM. Se ha potenciado una serie complementaria de **estrategias de evaluación**, centradas no sólo en la evaluación y autoevaluación de carreras, sino en evaluación de instituciones (a través de evaluaciones quinquenales), de las carreras y la instalación de una prueba de admisión (POMA) para los estudiantes de educación superior.

URY. Se propuso la creación de una **agencia de promoción y aseguramiento de la calidad** de la educación terciaria, iniciativa que finalmente no prosperó.

4. Políticas: Organización académica

ARG. Se realizan tres principales acciones de **mejoramiento de la profesión académica**: elevación de las remuneraciones de los docentes, aumento de la cantidad de puestos de investigación y creación de carreras nacionales para docentes e investigadores, en acuerdo con los sindicatos del área.

BRA. El gobierno anunció en 2011 el programa Ciencia sin Fronteras, que se espera entregará cerca de 100 mil **becas de estudio en el extranjero** durante un período de cuatro años para alumnos brasileños de pre y posgrado, técnicos y profesores. Aproximadamente 75 mil de los beneficios serían proporcionados por el gobierno y más de 26 mil por empresas privadas.

CAM. Durante los últimos años se ha creado el Consejo Superior Universitario Centroamericano (CSUCA), que busca organizar elementos comunes de la educación superior en las universidades de la región, dictando **normativas y reglamentaciones comunes en ámbitos de estructura curricular y otorgamiento de grados**, entre otros.

COL. Con un enfoque de competencias y en sintonía con el fortalecimiento de la educación tecnológica, los ministerios de Industria y Comercio y el de Trabajo han generado un Marco Nacional de Calificaciones (MNC), buscando establecer una **articulación entre la formación técnica profesional y la educación terciaria**.

COL. Se crea el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) en 2006, el cual busca generar una **consolidación de la educación técnica** y su articulación con los procesos de acreditación de la educación superior existentes en el país.

ESP. Se crea en 2010 el Programa Campus de Excelencia, que busca promover la **investigación avanzada**, captar jóvenes investigadores del más alto nivel y seleccionar un número reducido de universidades de excelencia que fuesen capaces de situarse al nivel de las más reputadas instituciones norteamericanas.

ESP. Se genera una serie de **cambios curriculares** para amoldar la oferta académica al Espacio Europeo de la Educación Superior.

PRT. El Consejo de Rectores de Universidades Portuguesas (CRUP) desarrolló un conjunto de iniciativas destinadas a la **captación de estudiantes extranjeros** (estrategias de captación de maestrías y doctorados, definición del estatuto del estudiante extranjero, generación de vínculos o relaciones con China, América Latina y Estados Unidos, relación con instituciones de comercio y RR.EE. del país).

DOM. Como impulso a la diversificación de instituciones, se crean los Institutos Técnicos Superiores Comunitarios (ITSC). Esta política se orienta al fortalecimiento de **nuevos esquemas de formación técnica** para atender las necesidades de las comunidades en las cuales los ITSC se hallan insertos, generando así un vínculo local y pertinente.

DOM. En 2012 se impulsa el fomento de la enseñanza de **lenguas extranjeras**, que busca difundir el inglés, el portugués, el francés y el mandarín con el propósito de mejorar la formación de los estudiantes de educación superior y contribuir a su inserción en el mundo laboral.

URY. El 2005 se crea la Agencia Nacional de Innovación (ANI), introduciendo un nuevo modelo menos centralista y burocrático de **impulso a la investigación**. Posteriormente, en 2007, se cambió su nombre a Agencia Nacional de Investigación e Innovación (ANII), junto con un aumento en el gasto gubernamental.

VEN. Se desarrollan planes nacionales de formación (PNF) que entregan un **perfil curricular común** a todas las instituciones: formación humanista, vinculación con las comunidades, conformación de ambientes educativos abiertos, participación activa y comprometida de los estudiantes en los procesos de creación, generación de modalidades curriculares flexibles.

VEN. En el ámbito del posgrado se propicia un fortalecimiento de capacidades de generación y socialización de conocimientos a través de los planes nacionales de formación avanzada (PNFA), los que buscan organizar y orientar los **planes de posgrado**.

5. Políticas: Equidad

ARG. Para **mejora de la equidad, pertinencia y eficiencia de la oferta** se crea el Programa Nacional de Becas Bicentenario (PNBB), el cual busca incrementar el ingreso de jóvenes provenientes de hogares de bajos ingresos en carreras consideradas estratégicas para el desarrollo económico y productivo del país, incentivando la permanencia y la finalización de estudios.

BOL. Se crean tres **universidades públicas indígenas comunitarias interculturales productivas** que son instituciones académico-científicas articuladas a la territorialidad y organización de las naciones. Estas universidades se centran en carreras técnicas y se hallan localizadas en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

BOL. Se generan cambios legislativos que incentivan a las universidades públicas, en el marco de sus estatutos, a establecer **programas de desconcentración académica y de interculturalidad**, de acuerdo a las necesidades del Estado y de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

BRA. Se aprueba el Estatuto de la Igualdad Racial (2010), el cual permite la introducción de **cuotas y medidas de acción afirmativa** en la educación superior. Adicionalmente, en julio de 2012 se aprueba una ley que determina que el 50% de las vacantes en universidades federales deben ser otorgadas a estudiantes provenientes de escuelas públicas.

CHL. Se incorpora al **sistema de admisión universitaria** el ranking de los alumnos (su posición relativa en el curso durante la educación secundaria) para favorecer el ingreso de estudiantes con menor nivel socioeconómico pero buen desempeño en sus colegios, independientemente de la calidad de éstos (política impulsada por el Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas en polémica político-técnica con el Ministerio de Educación).

COL. Se ha estimulado la creación de centros Regionales de Educación Superior (CERES), beneficiando a 34 mil estudiantes para así **aumentar la cobertura y equidad territoriales de la educación superior** junto generarse alianzas con el sector productivo, el gobierno y la sociedad civil.

MEX. Ampliación de **oportunidades de acceso mediante creación de nuevas IES**, públicas especialmente (dos cada treinta días durante el último sexenio), con énfasis en la desconcentración territorial de la oferta.

PER. Se crea el Programa Beca 18 que busca contribuir a la **equidad en el acceso a la educación superior**, a través de la asignación de subsidios a jóvenes entre 16 y 22 años que se encuentran en situación de pobreza. El programa incluye una estrategia de acompañamiento para los beneficiados consistente en tutoría a los alumnos.

DOM. Se ha generado un programa de **becas nacionales para estudiantes de escasos recursos económicos**. Este programa se complementa con la Tarjeta Joven Universitaria, que contribuye a que los estudiantes realicen sus estudios en mejores condiciones, otorgándoles un incentivo mensual para gastos en materiales educativos.

VEN. Durante el período se procedió al fortalecimiento de la Misión Sucre, cuyo objetivo es facilitar el **acceso y prosecución de estudios en la educación universitaria pública**. Adicionalmente, en 2009 se eliminó todo tipo de prueba de ingreso y se instituyó un nuevo mecanismo de asignación de cupos para todas las instituciones de educación universitaria del país.

Balance

Según se desprende del Cuadro Sinóptico, existe una distribución relativamente pareja de las políticas desarrolladas en cada ámbito. La mayor concentración se produce en la categoría de organización y funciones académicas de los sistemas. Estas políticas dicen relación con el fortalecimiento de la profesión académica y la formación de docentes e investigadores; cambio curricular y desarrollo del nivel de posgrado; educación técnica y terciaria de ciclo corto; internacionalización a través de la movilidad transnacional de estudiantes y de personal académico; fomento de la investigación y de los sistemas nacionales de innovación.

En paralelo, un segundo grupo de políticas subrayadas por el panel son aquellas destinadas a hacer más equitativo el acceso en sistemas que se hallan en plena fase de masificación o universalización de la enseñanza terciaria. En esta categoría se encuentran políticas de becas para estudiantes en condiciones de desventaja socioeconómica; cuotas de ingreso y otras medidas de acción afirmativa; regionalización y localización de la oferta; creación de nuevas IES públicas al servicio de proyectos comunitarios, étnicos e interculturales; y la modificación de los regímenes de admisión con el fin de reducir la presión selectiva y favorecer a estudiantes con menores dotaciones de capital socioeconómico, escolar y cultural.

Una tercera categoría de políticas que mereció la atención por parte del panel es aquella correspondiente al financiamiento de la educación superior. En este grupo destacan esquemas de ayuda a través de créditos estudiantiles y el tratamiento de las deudas contraídas; becas gubernamentales para estudiantes que se matriculan en IES privadas; recursos otorgados para fines específicos perseguidos por la política pública; fondos competitivos y mixtos de financiación público-privada; programas de financiamiento privado con estímulos tributarios;

políticas de gratuidad y de arancelamiento y tasas; y medidas para el control de costos y de precios.

En la categoría de asuntos relativos al gobierno del sistema, las políticas consideradas significativas durante el último lustro tienen que ver con la creación de nuevas instituciones estatales y privadas, universitarias y no-universitarias; cambios en el régimen jurídico de las universidades públicas; modificación del estatus y designación de instituciones; políticas de liberalización o de regulación (tanto explícitas como implícitas; por acción u omisión); modificaciones en los alcances de la autonomía y uso de transferencias condicionadas de recursos y, en general, de mecanismos de cuasi mercado para guiar a las instituciones públicas y alinear a sus actores internos con objetivos de mayor eficiencia interna y adaptación a las cambiantes condiciones externas.

Por último, en el plano del aseguramiento de la calidad, las políticas específicas analizadas –que forman parte de las nuevas formas de gobernanza de los sistemas– dicen relación con la acreditación de programas y organizaciones y su institucionalización en los países; exámenes nacionales de desempeño y otras modalidades de evaluación externa de las instituciones y los graduados; evaluación de agencias acreditadoras; y exigencias de informar y rendir cuentas por parte de las IES.

A manera de conclusión y perspectiva

Hasta recientemente, el enfoque de políticas de gobernanza de la educación superior se ha dirigido en gran parte a la relación entre las instituciones y el Estado. Sin embargo, desde los años 1990, cambios en la gobernanza de los sistemas se han vuelto evidentes. En términos de la coordinación de sistemas, se puede atestiguar un mayor reconocimiento de que las relaciones no son sólo más complejas y dinámicas, sino que también involucran a diversos actores en distintos niveles. Este desplazamiento conjunto ha sido denominado “del gobierno a la gobernanza”, lo cual refuerza la idea de que no es el gobierno únicamente el que manda. Las capacidades de autoridad y dominio han sido redistribuidas a lo largo de distintos niveles de políticas. En muchos países, la coordinación ha cambiado desde una estructura clásica, en la cual un solo actor, el Estado, es quien determina la regulación del sistema, hasta una en la cual diversos actores en distintos niveles coordinan el sistema (v. gr., Van Kessenberg y Van Waarden, 2001). La coordinación se hace cada vez más a través de niveles interconectados de políticas, con un número importante de actores influyendo en el establecimiento de agendas, la formulación y decisión de políticas, su implementación y evaluación.

BOER Y FILE, 2009, p. 10.

Hipótesis interpretativa

Dicho en breve, el panel ha encontrado frente a sí un activo escenario de políticas gubernamentales a lo largo del último lustro. ¿Hacia dónde apuntan estas políticas?

Proponemos como hipótesis interpretativa que ellas apuntan, por un lado, hacia el objetivo de extender y mejorar la equidad del acceso en el camino hacia la universalización de la educación terciaria y, por el otro, a estimular cambios en las organizaciones y funciones académicas del sistema con el fin de impulsar su adaptación a un entorno en continuo cambio.

Adicionalmente, estas políticas apuntan hacia una progresiva reconfiguración del gobierno de los sistemas nacionales mediante la utilización de nuevos instrumentos de política; por un lado, mecanismos de tipo mercado (MTM) para la transferencia de recursos adicionales a las IES y, por el otro, mecanismos de regulación y evaluación, modos típicos de control del Estado posmoderno (Levy-Faur, 2012; Neave, 2012).

Por último, nuestra hipótesis sostiene que las políticas analizadas dan lugar a nuevas formas de gobernanza que resultan de complejas interacciones entre diversos *stakeholders* (partes interesadas): internos y externos al campo organizacional de la educación superior, públicos y privados, del Estado y la sociedad civil, nacionales y transnacionales, dominantes y dependientes, próximos y remotos, dotados de diversos capitales y orientados en distintas direcciones. Los varios elementos de esta hipótesis se resumen gráficamente en el Diagrama 1. Las redes constituidas por aquellas interacciones son la base de las nuevas formas de gobernanza, dando lugar a lo que se denomina una gobernanza de redes y a los *policy networks* (Ordorika, 2014; Kehm, 2012, 2011; Lobel, 2011; Peters, 2009). Este tipo de “metagobierno” de los sistemas nacionales apenas comienza a ser reconocido en la investigación ibe-

roamericana (Acosta, 2014; Brunner, 2014, 2011; Casanova y Rodríguez, 2014; González Ledesma, 2014; Salto, 2014; Zurbriggen, 2012, 2011),¹ pero constituye un foco de creciente importancia para el análisis internacional de políticas educativas, como se verá a continuación.

Diagrama 1

Gobernanza de la educación superior en el contexto del Estado regulador y evaluador: Partes interesadas, objetivos e instrumentos



Fuente: Sobre la base de Levi-Faur (2012), Rhodes (2012), Lynn (2012), Lobel (2012) y Torfing (2012) para noción de gobernanza, y de Jongbloed, Enders y Salerno (2008), Musselin (2005), Amaral, Jones y Karseth (2002) y Burrows (1999) para su aplicación a los sistemas de educación superior.

1 Otros textos de interés son: Rock y Rojas (2012), De Vries y Álvarez-Mandiola (2012), Aguilar (2010), Peters (2009).

En las siguientes secciones se revisan las diversas piezas de esta hipótesis.

Gobernanza

Lo que emerge en el horizonte de la educación superior iberoamericana –ocurriendo también en otras partes del mundo (Schuetze, Bruneau y Grosjean, 2012; Locke, Cummings y Fisher, 2011; Santiago et al., 2008:cap. 3)– son nuevas formas de gobernanza de los sistemas nacionales. ¿Por qué hablar de gobernanza y no de gobierno? Porque, como señala con abundante evidencia la literatura especializada, estamos frente a una transición de múltiples dimensiones en las maneras de producir orden y control en las sociedades capitalistas contemporáneas. Tal como indica un autor, nos hallamos en presencia de un desplazamiento “de la política a los mercados; de la comunidad a los mercados; de los políticos a los expertos; de las jerarquías políticas, económicas y sociales hacia la jerarquía descentrada de los mercados, las alianzas y las redes; de la burocracia a la regulocracia; de la provisión del servicio a su regulación; del Estado positivo al Estado regulador; del gran gobierno (*big government*) al gobierno pequeño; de lo nacional a lo regional supranacional; del poder duro al poder *soft*; de la autoridad pública a la autoridad privada” (Levi-Faur, 2012:7). O bien, según expresa otro autor situado en la misma perspectiva, la “gobernanza significa un cambio de sentido del gobierno, referido a nuevos procesos de gobernación, o condiciones transformadas de dominación, o nuevos métodos a través de los cuales se gobierna la sociedad. [...] Se refiere a las cambiantes fronteras entre los sectores público, privado y voluntario y a los cambiantes roles del Estado” (Rhodes, 2012:33).

Este tipo de desplazamientos aparece también frecuentemente mencionado en el campo de estudios de la educación superior. Así, por ejemplo, se habla de desplazamientos desde una visión Estado-céntrica del gobierno de los sistemas a una visión descentrada que considera múltiples actores, agencias, partes interesada (*stakeholders*) y comunidades que intervienen (Jongbloed, Enders y Salerno, 2008). Clark (1983) estudió estos mismos fenómenos –y anticipó una parte de la posterior literatura sobre gobernanza– en sus trabajos sobre cambios en la coordinación de los sistemas, la emergencia de los mercados en el sector de la educación superior y la transformación de las organizaciones universitarias en organizaciones emprendedoras (Clark, 2004, 1998, 1983). Varios otros autores consideran desplazamientos similares en relación al financiamiento de la educación terciaria y el surgimiento de esquemas de costos compartidos (Johnston y Marcucci, 2010) y a las nuevas modalidades e instrumentos de asignación de recursos para las instituciones públicas y los estudiantes (Salmi, 2013; Salmi y Hauptman, 2006); en particular, el uso de mecanismos de tipo mercado (MTM) o la creación de cuasi mercados (Jongbloed, 2004; Dill, 1997). De igual modo, existe una abundante literatura sobre la emergencia del Estado evaluativo o evaluador en el campo de la educación superior (Neave, 2012, 1998) y sobre los nuevos instrumentos de control de calidad (Dill, 2012) y de conducción a distancia (Kickert, 1995).

El marco más general dentro del cual ocurren estos cambios sería la emergencia –tras una fase de políticas características de un capitalismo neoliberal– del llamado capitalismo regulador o regulatorio al que se refieren Braithwaite (2008), Levi-Faur (2005) y Lobel (2012), por ejemplo. Este modelo se caracteriza por el surgimiento de nuevas formas de gobernanza especificadas a su turno por unos enfoques que fácilmente

pueden encontrarse también, agregamos nosotros, en el campo de estudios de la educación superior:

- 1) participación incrementada de actores no-estatales
- 2) colaboración público-privada
- 3) diversidad y competencia en el mercado
- 4) descentralización
- 5) integración de dominios de políticas
- 6) no-coercividad (*soft law*)
- 7) adaptabilidad y aprendizaje continuo
- 8) coordinación (Lobel, 2012:66-68)

En breve, las nuevas formas de gobernanza en la educación superior –que según nuestra hipótesis aparecen impulsadas por el actual enfoque de política pública en la región iberoamericana y se reflejan en los fines que éstas persiguen y en los medios o instrumentos que utilizan– significan una transformación del gobierno de los sistemas nacionales que se halla en pleno desarrollo e involucra múltiples aspectos: desde la propia concepción de conducción de los sistemas hasta sus aplicaciones prácticas a nivel de políticas; desde la organización central de esa conducción hasta sus expresiones descentralizadas en el nivel de las organizaciones proveedoras y su propio gobierno institucional; desde la legislación que define el marco de operación del sistema hasta los incentivos que guían el comportamiento de los actores y las agencias; desde el funcionamiento de las burocracias involucradas hasta la aparición de redes público-privadas que participan en la formación y ejecución de las políticas.

Políticas

Sin duda, los objetivos de política sectorial perseguidos como parte de la gobernanza de los sistemas iberoamericano varían de un país a otro, pero, al mismo tiempo, tienen una matriz común fácilmente identificable, como se desprende de los resultados de nuestra consulta al panel de expertos (Parte II) y del Cuadro Sinóptico (Parte III) que resume esquemáticamente las políticas elegidas por dicho panel para ser analizadas con mayor detalle.

Gruesamente, los objetivos que ordenan la acción de política pública de la gobernanza de los sistemas nacionales durante el período 2009-2013 parecen ser dos, como se vio más arriba: por un lado, la expansión del acceso con énfasis discursivo y práctico en la equidad, y, por el otro, la adaptación de la organización y funciones académicas de los sistemas a los requerimientos del entorno y las nuevas demandas de la sociedad, la economía, la política y la cultura.

El primero de estos objetivos ofrece un cauce y busca conducir al proceso más característico de la educación superior a nivel mundial a partir de la segunda mitad del siglo XX (Schoffer y Meyer, 2005), cual es el tránsito desde un acceso de elite hacia uno de masa y luego hacia uno universal, según la clásica fórmula de Trow (2000, 1974). Prácticamente no hay ningún gobierno en Iberoamérica que durante el último lustro, igual como a lo largo de las últimas dos o tres décadas, no venga insistiendo, con diversos enunciados y justificaciones, en la necesidad de extender las oportunidades de cursar estudios terciarios y, en cualquier caso, de mejorar su distribución de acuerdo a criterios de equidad. Todo esto está claramente recogido en un número importante de las políticas estudiadas en este informe, del mismo modo que la variedad de formas que adoptan tales políticas, los medios que emplean y los discursos que las justifican buscando dotarlas de legitimidad. Se

ha pasado, como solía subrayar el propio Trow, de la educación superior entendida como un privilegio de las elites a su comprensión como un derecho de las masas, a concebirla hoy casi como una obligación universal.

El segundo objetivo –el de modernización adaptativa de las organizaciones y funciones académicas– aparece como más novedoso, pues hasta hace un tiempo no ocupaba un lugar tan relevante en la agenda de gobernanza de los sistemas nacionales, en particular en América Latina. Se trata en este caso de los aspectos sustantivos del trabajo con conocimiento avanzado que es propio y distintivo de la educación superior (Clark, 1983:cap. I). Por tanto, referidos a la división y organización de la producción, transmisión, transferencia, difusión, archivo y gestión de ese conocimiento y a las actividades funcionalmente vinculadas a aquel trabajo. Tratándose de sistemas abiertos, en permanente interacción con su medio ambiente, “pocos disputarían que los cambios en el entorno se hallan presentes por doquier y que las instituciones siguen siendo reconfiguradas por, o están adaptándose a, esas fuerzas externas” (Peterson, 2007:150).

Esta perspectiva –llamada de la contingencia– postula que las organizaciones buscan un ajuste o congruencia con el cambiante entorno dentro del cual desenvuelven sus actividades y se adaptan en función de ese ajuste, buscando “balancear sus estructuras, procesos, prioridades y decisiones internas con un entorno complejo y cambiante” (Petersen, 2007:160). Es decir, las instituciones se convierten en organizaciones estratégicas (Krücken y Meier, 2006) al momento de transformar sus estructuras, funciones y gestión para hacer frente a las fuerzas externas que están alterando su medio ambiente y a las demandas y exigencias formuladas a las instituciones. Las “universidades emprendedoras” de Clark (2004, 1998) son

un buen ejemplo de esas transformaciones adaptativas, igual que fenómenos similares de transformación experimentados por algunas universidades de la región iberoamericana (Valera, 2010; Palomares-Montero, García-Aracil y Castro-Martínez, 2008; Thorn y Soo, 2006; Bernasconi, 2005).

También las políticas públicas son un factor de ese entorno cambiante y, como hemos visto, en la actual fase de la educación terciaria iberoamericana procuran crear condiciones e incentivos que faciliten –y en ocasiones fuercen– las dinámicas adaptativas de las IES.

Con este fin pueden liberalizar o regular la competencia entre IES, crear nuevos mercados, reducir o elevar las barreras de entrada a los mismos, rediseñar o conservar la arquitectura de títulos y grados, impulsar o inhibir cambios curriculares, fomentar o frenar la diferenciación horizontal y vertical dentro o entre instituciones, premiar o sancionar nuevas prácticas e innovaciones organizacionales, alterar los regímenes de ingreso, promoción, evaluación y certificación de los estudiantes, exigir la adopción de estándares o la entrega de información, fundar nuevas instituciones, crear agencias públicas para el control de calidad o la supervisión de las instituciones existentes, y así por delante. De hecho, según notamos, todas estas políticas se hallan presentes en la región, aunque con diferente intensidad en cada uno los países participantes.

Discursos

Las políticas suelen ir acompañadas de relatos o discursos (Ball, 2010, 1993) que proporcionan maneras de entender el contexto en que se desenvuelven y sus cambios, al mismo tiempo que procuran legitimar los cursos de acción, planes y propuestas que forman parte de las dinámicas contemporáneas de la gobernanza de la educación terciaria.

Un eje central de la nueva discursividad en el campo de las políticas públicas de este sector es el de la economía basada en el uso intensivo del conocimiento (*knowledge economy*) que redefine el entorno de tareas de las IES en términos de desafíos y demandas de competitividad, productividad, innovación, capital humano, emprendimiento, creatividad, flexibilidad laboral, destrezas y aprendizaje a lo largo de la vida. Esta orientación discursiva es subrayada mayormente por organismos internacionales y forma parte del lenguaje, la ideología y las propuestas de política de la OCDE (Hunter, 2013) y el Banco Mundial (Bassett y Salmi, 2014).

Un segundo eje central de estas discursividades lo proporciona la noción de desarrollo de capacidades –conocimientos y destrezas o competencias– como capital humano, vinculado desde otros enfoques menos economicistas con un *cluster* de conceptos que relacionan la educación con ciudadanía, bien público, movilidad, cohesión social, inclusión e integración, cultura deliberativa, beneficios sociales, dimensiones éticas, socialización de valores, emancipación personal, etcétera. En general, este enfoque es subrayado mayormente en los documentos nacionales de política y forma parte, además, de ideologías críticas y modelos alternativos al del capital humano.

Con un esquematismo sin duda excesivo pero útil para efectos del análisis, podría plantearse que en torno a estas contrastantes perspectivas se articulan dos regímenes de políticas

(Bleiklie y Michelsen, 2013) o, más sencillamente, dos paradigmas de políticas (Hall, 1993) dentro del campo ideológico de la educación superior. En un extremo, el paradigma neoliberal articulado en torno al enfoque del capital humano; en el otro, el paradigma neosocialdemócrata o progresista que se halla reflejado, por ejemplo, en declaraciones de la UNESCO (2009, 1998) o en discursos alternativos frente a la visión y prácticas del “capitalismo académico” (Slaughter y Rhodes, 2004; Slaughter y Leslie, 1997).

Con todo, desde el punto de vista de los objetivos enunciados por las políticas públicas revisadas en este estudio, es probable que en la mayoría de los países predomine un cierto eclecticismo o una “tercera vía” discursiva a la hora de presentar y justificar estas políticas. Así, por ejemplo, una política supuestamente más cercana al polo neoliberal –como la formación masiva de capital humano calificado– no será justificada sólo en función de la competitividad de las empresas y la economía, sino también en relación con demandas de movilidad social y generación de nuevas elites. Asimismo, una política de democratización del acceso no buscará legitimarse únicamente en relación con ideas del paradigma socialdemócrata, sino que invocará además las necesidades de la economía y la productividad y argumentará que por efecto de rebalse (*spillover*) el crecimiento y la productividad se ven favorecidos por un mayor dotación de recursos humanos técnicos y profesionales. De esta manera, discursos y prácticas se confunden a veces en la fase de la aplicación de las políticas, al tiempo que mantienen una tensión ideológica y a veces también instrumental en las etapas del diseño y de la evaluación de las políticas.

Instrumentos

Distinto es lo que ocurre con los medios de las nuevas formas de gobernanza que, según vimos, pertenecen en sus dos tipos principales a la caja de herramientas de la NGP aplicada a las organizaciones de la educación superior.

Sintéticamente, la NGP se caracteriza como un enfoque y una caja instrumental que pone énfasis en: i) mejorar la efectividad y eficiencia del desempeño gubernamental; ii) la importación y adaptación de ideas y técnicas de gestión provenientes del sector privado; iii) el uso de la privatización y externalización de servicios públicos o partes de organismos gubernamentales para mejorar la efectividad y eficiencia; iv) la creación o uso de mecanismos de mercado o cuasi mercado o, al menos, la intensificación de la competencia como medio para la provisión de servicios y la ejecución de las políticas, y v) el uso de indicadores de desempeño u otros mecanismos para especificar los resultados deseados de las partes privatizadas o autonomizadas del gobierno o de los servicios externalizados. Adicionalmente, significa pasar del control *ex ante* al control *ex post* (Pollitt y Dan, 2011) dentro del ciclo de implementación de las políticas públicas.

En un buen número de sistemas nacionales de educación superior, este tipo de enfoque y, sobre todo, la caja de herramientas que lo acompaña son utilizados intensamente, como da cuenta la revolución *managerial* asociada a la emergencia de nuevas formas de gobernanza (Deem, Hillayard y Reed, 2007; Amaral, Meek y Larsen, 2003). En este sentido, un estudio que comprende dieciocho países de diversas regiones del mundo concluye, por ejemplo, que el escenario al comenzar el siglo XXI muestra un incremento de la provisión y los proveedores privados, un fortalecimiento a nivel de las organizaciones de las prácticas de administración de arriba hacia

abajo y un debilitamiento de las tradiciones de gobierno colegial (Locke, Cummings y Fisher, 2011).

Otro estudio, que incluye a países de las Américas, Asia del Este y el Pacífico, reporta que “la vieja universidad aislada, autosuficiente, del tipo torre de marfil, se ha vuelto obsoleta y ha sido superada en la misma medida en que las universidades se mueven ahora en otras direcciones. La tendencia hacia la formación de redes de investigación y aprendizaje, la internacionalización con su agenda inacabada, las tecnologías de información y comunicación con su potencial apenas utilizado, la competitividad y el afán por crear nichos de mercado y la comercialización producen o producirán [sin embargo] efectos que no pueden fácilmente reducirse a un solo modelo” (Schuetze, 2012:9). En breve, así como hay una presión hacia el isomorfismo dentro y entre los sistemas nacionales, no existe un “modelo único” que refleje una suerte de homogeneidad global de los sistemas ni de las instituciones.

Más bien, lo que pareciera ocurrir –como señala uno de los artículos reunidos en un reciente volumen monográfico sobre los cambios de gobierno de la universidad en América Latina (Casanova y Rodríguez, 2014) entre 1990 y 2010– es que los efectos de procesos similares producen resultados contextualmente muy distintos en cada país, dependiendo de su trayectoria económica, recepción de ideas de política pública diseminadas por las agencias (financieras) internacionales y alineamiento de diferentes partes interesadas (*stakeholders*) en un contexto de fuerte autonomía de las universidades frente al Estado e incluso contra éste. Durante el período 1990-2010, estos diferentes elementos habrían resultado en un predominio de políticas de financiamiento condicionado e incentivos selectivos dentro de las organizaciones de educación terciaria, provocando un acentuado *managerialismo*, es decir,

un aumento del poder en manos del personal de dirección gerencial, junto con una pérdida de influencia de los *stakeholders* tradicionales en favor de nuevas partes interesadas (González Ledesma, 2014:142-143).

Asimismo, existen diversos estudios que revisan la experiencia de gobierno de las universidades públicas y sus transformaciones bajo regímenes más complejos de gobernanza y uso de la caja de herramientas de la NGP; por ejemplo, mediante su conversión en universidades emprendedoras (Valera, 2010; Palomares-Montero, García-Aracil y Castro-Martínez, 2008; Thorn y Soo, 2006; Bernasconi, 2005), o por medio de la creación de fundaciones universitarias autónomas sujetas a convenios de desempeño y que se gestionan con las herramientas de la NGP (Peña y Brunner, 2011; Kaneko, 2012; Kauko y Diogo, 2011; Fielden, 2008). En particular, algunos estudios indagan sobre las transformaciones del régimen de gobernanza a nivel de algunos sistemas nacionales y cómo las políticas inspiradas en la NGP afectan a las organizaciones, sus unidades intermedias, su gestión y a los académicos en la línea de producción (Amaral, Tavares y Santos, 2013; Deem, Hillyard y Reed, 2007; Rinne y Jauhiainen, 2012).

Escena ibero- americana

Con todo, la escena iberoamericana tiene características distintivas en varias dimensiones. Aquí sólo mencionaremos las principales.

Primero, la existencia de sistemas duales públicos/privados con privatización y externalización por parte de los gobiernos nacionales de los procesos de expansión de la matrícula, aunque en diversos grados y ritmos y con evoluciones también diversas

(Levy, 2013; Rodríguez y Ordorika, 2012; Pusser et al., 2012; Brunner y Peña, 2011).

Segundo, la preeminencia de mercados de educación terciaria creados inicialmente sobre la base de una alta desregulación, política que posteriormente cambia y comienza a introducir regulaciones, especialmente en aspectos de control de calidad, transparencia y fiscalización (Lemaitre y Zenteno, 2012; Rama, 2012a, 2010; Brunner, 2009).

Tercero, la difusión entre los gobiernos de la región, particularmente en la dirección de los ministerios de finanzas y planeamiento, y a veces también en las tecnocracias y redes de política pública del sector educacional, de un paradigma compuesto por una mezcla de visiones, ideas e instrumentos provenientes del enfoque de la NGP que da lugar a una determinada “*techné* de gobierno”, la cual respondería, según algunos, a los requerimientos de la gobernanza global a nivel nacional (Maldonado-Maldonado, 2012).

Cuarto, una relativa inmunidad de las universidades estatales a la incidencia de esa *techné* de gobierno o paradigma de políticas, debido al poder corporativo-colegial y estudiantil que exhiben estas organizaciones, las que, como señala González Ledesma (2014:142-143), gozan de una autonomía que “ha sido forjada contra los Estados, los cuales poseen muy poca influencia en los procesos internos de decisión de las IES”.

Quinto, las universidades públicas iberoamericanas más bien experimentan procesos parciales y desiguales de adaptación al nuevo contexto de políticas gubernamentales (Acosta, 2012, 2009), incorporando –en medio de conflictos, críticas y malestares– algunos rasgos tomados de la NGP y de las correspondientes prácticas y disciplinas de desempeño deriva-

dos de aquélla. Por ejemplo, a propósito del caso de México, De Vries y Álvarez-Mandiola (2012) se preguntan si no estaría surgiendo allí un “peculiar modelo híbrido” mexicano, situado a medio camino entre el modelo colegial tradicional y el nuevo modelo *managerial*. Esta misma interrogante puede extenderse a la mayoría de los países iberoamericanos.

Sexto, los cambios de gobernanza en la región, en efecto, no originan un nuevo modelo puro, sino uno que mezcla elementos (Acosta, 2014, 2012, 2009, 2003) tradicionales y renovados, burocráticos y colegiales, de influencia política y profesional, con rasgos democráticos y autoritarios, preocupado de la eficiencia pero crítico de su medición, profundamente arraigado a las condiciones locales a la vez que deseoso de un estatus internacional, dependiente del Estado pero crítico de sus políticas, con manifestaciones organizacionales empresarializadas y volcadas al mercado y simultáneamente otras contrarias a cualquier contaminación con los negocios de conocimiento y adversas a la comercialización.

Tal como concluye un análisis de este peculiar modelo híbrido, el nuevo contrato entre el Estado y las universidades podría resultar “un incremento de la regulación estatal de la educación superior, que a su turno [llevaría] a nuevas formas de gestión universitaria para mejor regular a la academia”. El balance sería un aumento de la burocracia en ambos niveles –estatal y universitario–, pero no una organización más eficiente y emprendedora (De Vries y Álvarez-Mandiola, 2012:142). Por su parte, Acosta añade que “en estas circunstancias, puede comenzar a verse la emergencia de un nuevo complejo institucional, caracterizado por un lado por una confrontación de diferentes lógicas de desempeño institucional y, por el otro, por la influencia de actores externos que restringen y moldean el comportamiento institucional en diferentes niveles” (Acosta, 2012:149).

De lo que no cabe duda es que las políticas públicas de la educación superior en la región reflejan, en términos generales, la presencia de la caja de herramientas de la NGP o, dicho más generalmente, de un paradigma o diseño de políticas similar al representado esquemáticamente más arriba (Diagrama 1), aunque las herramientas usadas, la combinación de ellas, los tiempos, formas e intensidad de su aplicación varían entre los países individualmente considerados. Pueden ser diferentes, por ejemplo, entre grupos de países con sistemas de fuerte presencia privada (Brasil, Chile, Perú) o de predominio público (Argentina, Costa Rica, México, Uruguay).

Combinación de políticas: Tipología

El paradigma de políticas y la caja de herramientas a las que nos referimos pueden caracterizarse como un mix adoptado en función de específicos fines de política. No significa que tal mezcla se constituya según una regla de absoluta coherencia interna donde los medios se deducirían linealmente de los fines propuestos. Al contrario, se trata de una coexistencia de medios contingentemente decidida que echa mano a instrumentos pertenecientes a diversas “familias” técnicas (medios) e ideológicas (fines) reunidos dentro de una misma caja de herramientas (Capano y Lippi, 2013). En efecto, según sostienen estos autores, tal elección se halla condicionada por el modo de gobernanza dominante (ideas y valores de política dominantes junto con los instrumentos institucionalizados de política pública), por los factores más gravitantes de la coyuntura política (orientación del gobierno, dinámica de los partidos, situación económica) y por la interacción entre las coaliciones de actores políticos y de políticas que promueven diferentes intereses e ideas.

El mismo Capano (2011) proporciona un interesante esquema para analizar diversos tipos ideales de gobernanza basados en el grado de especificación de los fines y medios de las políticas a emplear. Para ello, distingue inicialmente entre dos modalidades con un alto grado de especificación de los medios a emplear y dos modalidades donde la especificación de medios es baja y la intervención del Estado/gobierno indirecta. A las dos primeras combinaciones las califica como tradicionales, diferenciado entre un mix de políticas que llama procedimental y otro que denomina jerárquico. En el primer caso, el alto grado de especificación de los medios se combina con una baja especificación de los fines; así, por ejemplo, se regulan fuertemente los mecanismos de reclutamiento de personal, de acceso de los estudiantes, de diseño curricular y de gestión interna, junto con prevalecer una forma de transferencia de recursos públicos ordenada por ítems presupuestarios y un régimen de controles *ex ante*. En cambio, en el caso de tipo jerárquico tanto los medios como los fines se hallan fuertemente especificados por la autoridad; en este caso los instrumentos empleados son fondos asignados para fines precisos, *numerus clausus* regulan el acceso de estudiantes, los contenidos curriculares responden a un plan nacional, y existen regulaciones sustantivas respecto de los productos y resultados esperados de las actividades de enseñanza e investigación que se controlan *ex post*.

Las modalidades de gobernanza indirecta, caracterizadas por una baja especificación de los medios, pueden adoptar la forma del autogobierno, donde también los fines se hallan bajamente especificados, o de conducción-a-distancia (*steering at a distance*, Kickert, 1995), donde los fines tienen una clara especificación. Los instrumentos usados de preferencia dentro de la primera de estas modalidades serían una coordinación de tipo mercado basada en relaciones institucionalizadas en-

tre los participantes; el gobierno es una suerte de *stakeholder* oculto, involucrándose en juegos de participación, negociación, competencia y cooperación, manteniendo la facultad de cambiar el juego para desplazarlo hacia otro mix de medios y fines. La modalidad de dirección-a-distancia emplea incentivos financieros para obtener productos y resultados específicos de investigación y docencia, competencia regulada, evaluaciones *ex post* realizadas por agencias públicas, contratos, *benchmarkings*, transferencia de mayor autonomía a las organizaciones y límites a la diferenciación institucional.

La gobernanza emergente en la región iberoamericana –sus políticas y caja de herramientas– se halla justamente en el entrecruce de elementos tomados de las cuatro modalidades típico-ideales descritas. No hay pues un modelo puro, sino una variedad de modalidades contaminadas, contingentemente incoherentes, que en cada país resultan de las peculiares condiciones nacionales, la trayectoria de los sistemas y las políticas, las relaciones de fuerza en el campo de la educación terciaria y de la circulación de ideas entre las comunidades epistémicas (Haas, 1992) de política pública sectorial. En cuanto a las ideas/valores que orientan la política pública, por ejemplo, los enunciados (textos y discursos) suelen ir en una dirección (la educación superior como bien público, derecho social y herramienta de equidad), mientras que en la práctica las políticas se dirigen –por acción u omisión– hacia la conformación de un sistema mixto con fuerte presencia de elementos de mercado, de autorregulación y, en general, de baja especificación de medios y fines como respuesta a una definición particularmente extensa de la autonomía universitaria que en América Latina sobre todo viene elaborándose desde la Reforma de Córdoba de 1918 (Ordorika, 2010; Acosta, 2008; Sader, Aboites y Gentili, 2008; Marsiske, 2004).

Instrumentos emergentes

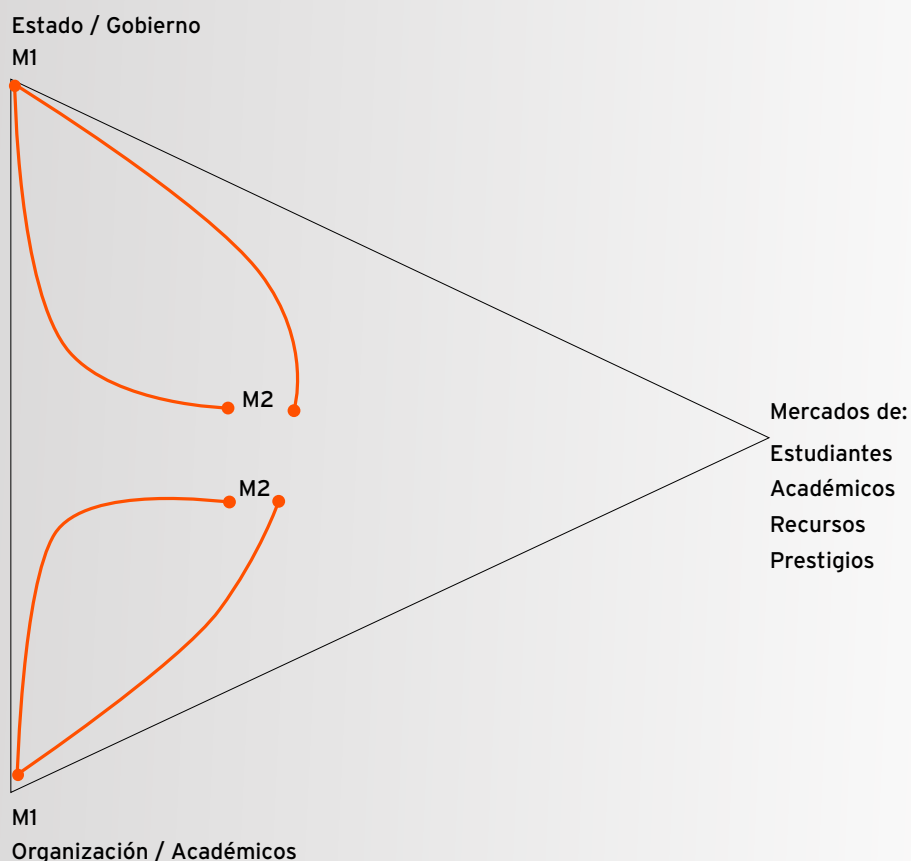
En el terreno de los instrumentos, sin embargo, parece existir una convergencia tendencialmente dominante a nivel regional. Así se deduce a lo menos de nuestro estudio sobre políticas durante el último lustro.

Por un lado, dentro de la clásica representación del Triángulo de Clark (1983) (Diagrama 2), las regulaciones y prácticas de evaluación responden a los desplazamientos del centro de gravedad de los sistemas nacionales desde los ángulos ocupados respectivamente por el Estado/gobierno o por la autorregulación corporativa de las instituciones hacia el mercado (Brunner, 2009). Efectivamente, los instrumentos de política empleados se alejan del polo gubernamental (jerárquico, burocrático, político) y del polo de control por las oligarquías organizacionales (autorregulación, preeminencia de los intereses corporativos) –momento inicial, M1– para situarse actualmente –momento presente, M2– más al centro del Triángulo, allí donde, por un lado, la coordinación de los sistemas nacionales se sitúa en el entrecruce de las políticas gubernamentales, los intereses de las organizaciones académicas y sus *stakeholders* internos, y las fuerzas del mercado, y donde, por otro lado, las políticas inciden primeramente sobre el funcionamiento de los mercados en que las organizaciones se desenvuelven antes que sobre ésta de manera directa. Esto mediante acciones como la creación de barreras de entrada, fijación de estándares para la creación de programas y la dotación de insumos, determinación de aranceles oficiales de referencia, moderación de la competencia, prohibición o limitación del lucro, obligaciones de informar, transparencia, responsabilidad social corporativa, rendición de cuentas. En otros casos se establecen dispositivos y procedimientos para la evaluación *ex post* del desempeño bajo la forma de esquemas de aseguramiento de la calidad, como acreditación de programas e instituciones, cumplimiento de estándares, solidez financiera

de las organizaciones, demostración de haber superado los umbrales mínimos de insumos y de condiciones de trabajo, exámenes externos de desempeño de los estudiantes y graduados, reglamentación de la carrera académica, currículos conducentes a empleabilidad y formación ciudadana simultáneamente, penalización de la falsa publicidad y la estafa y defensa de los derechos de los usuarios, entre otros.

Diagrama 2

Desplazamientos de la coordinación y las políticas de educación superior en el triángulo de Clark (las trayectorias de M1 a M2 ilustran dirección de los desplazamientos)



En cuanto a los instrumentos de política de financiación, predomina el uso de mecanismos de tipo mercado (MTM) en sentido lato para la transferencia de recursos adicionales a los aportes fiscales directos y no condicionados, incluyendo la utilización de fórmulas ligadas a desempeño o resultados; contratos multianuales para objetivos y metas concordadas con la autoridad; fondos competitivos; licitaciones de recursos; diversos incentivos otorgados en función de variables definidas por el gobierno; estímulos por publicaciones y patentes registradas; fomento de las actividades de triple hélice productiva (Etzkowitz y Leydesdorff, 2000) y de triple hélice para la innovación social y la producción de conocimiento para la política pública (Brunner et al., 2014); contribución por parte de los graduados; facilitación de las donaciones privadas; promoción de una cultura emprendedora dentro y entre las IES para la generación de excedentes y el financiamiento de subsidios cruzados internos, y, con creciente importancia, el cobro de aranceles y tasas en programas de pregrado, posgrado y de educación permanente conjuntamente con el establecimiento por parte del Estado de esquemas de subsidio a la demanda por la vía de becas y créditos subsidiados para los estudiantes.

Estos aspectos de la política pública, particularmente las herramientas empleadas en la región para transferir recursos adicionales a las IES (esto es, en adición a los recursos otorgados como subsidio institucional no-condicionado), son la materia más controvertida en el campo de estudios de la educación superior iberoamericana (Brunner, 2013; Verger, 2013; Gil Antón, 2012). De hecho, en América Latina (con la excepción de Cuba), y lo mismo vale para Iberoamérica, en la actualidad ningún sistema nacional es completamente público, habiéndose convertido todos en sistemas combinados que comparten en proporciones variables algunas (si no todas) las siguientes características: a) la entrega de una parte de los

fondos públicos está condicionada a la obtención de ciertos resultados; b) las IES son alentadas a recuperar parcialmente el costo real de la educación que ofrecen por medio de la venta de servicios y el cobro de tarifas, y c) hay una creciente participación de IES privadas en la cobertura total de educación terciaria (González Ledesma, 2013).

Cabe notar aquí que similares herramientas, reflejo de un parecido mix de fines y medios de política pública en el campo del financiamiento y la regulación de la educación terciaria, aparecen referidas reiteradamente en la literatura sobre nuevas formas de gobernanza en diferentes regiones y países del mundo:

- A nivel mundial (Johnstone y Marcucci, 2010).
- En Europa Occidental y otros países de alto ingreso (Bleiklie y Michelsen, 2013; Teixeira y Dill, 2011; Teixeira et al., 2004; Pasiás y Roussakis, 2012, 2009; Boer, Jongbloed, Enders y File, 2009).
- En las Américas y diferentes otros países (Schuetze y Álvarez-Mandiola, 2012).
- En los países nórdicos (Kalpazidou-Schmidt, 2012; Aarrevaara, Dobson y Elander, 2009).
- En Europa Central y del Este (Dobbins, 2011, 2008; Dobbins y Knill, 2009).
- En Asia (Mok, 2011), Japón (Kaneko, 2012) y Australia (Marginson, 2013).
- En los países BRIC (Carnoy, Loyalka y Froumin, 2013) y China en particular (Li, Lai y Lo, 2013).

En este preciso sentido puede concluirse que los sistemas nacionales de educación terciaria se hallan sujetos a una lógica de deslocalización (*disembedding*), según la denomina Beerkens (2004),² de acuerdo con la cual ciertos arreglos básicos dentro y alrededor de la universidad se abstraen de su contexto nacional debido a la intensificación de los flujos de personas (expertos y consultores, por ejemplo), de información y conocimiento, de recursos, y a la circulación de políticas y los discursos que las acompañan (Marginson y Van der Wende, 2009:46-50).

En suma, las políticas nacionales –igual como otras expresiones del Estado nacional– se hallan sujetas ellas también al fenómeno del isomorfismo (DiMaggio y Powell, 1991) que impacta sobre la transferencia y difusión de una misma caja de herramientas por medio de diferentes mecanismos (Maggetti y Gilardi, 2014; Jordana, Levi-Faur y Fernández i Marín, 2011; Jordana y Levi-Faur, 2005; Gilardi, 2012),³ manteniéndose dentro del contexto nacional la localización en cuanto al uso específico de los instrumentos y la recepción e interpretación de las ideas que orientan su utilización.

Santiago de Chile, 20 de mayo de 2014

-
- 2 En particular, Beerkens define la globalización “como un proceso que abstrae ciertos arreglos sociales básicos de su contexto social debido a la aceleración, masificación y flexibilización de los flujos transnacionales de personas, productos, finanzas, imágenes e información”. Este proceso, concluye, sería aparente también en la transformación que experimentan ciertos arreglos sociales básicos dentro y en torno a las universidades (Beerkens, 2014:2).
- 3 Para algunos análisis de procesos de difusión y convergencia de políticas en el campo de la educación superior, ver asimismo Dobbins (2011), Dobbins (2008), Dobbins y Knill (2009).

Referencias¹

- Aarrevaara, T., Dobson, I. y Elander, C. (2009), Brave new world: Higher education reform in Finland, *Higher Education Management and Policy*, 21, pp. 89-106.
- Acosta-Silva, A. (2014), Gobierno universitario y comportamiento institucional: La experiencia mexicana, 1990-2012, *Bordón*, 66 (1), pp. 31-44.
- Acosta-Silva, A. (2012), Federal policies and governance of universities. En Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.) (2012), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 147-160.
- Acosta-Silva, A. (2009), *Príncipes, burócratas y gerentes: El gobierno de las universidades públicas en México*, ANUIES, México, D. F.
- Acosta Silva, A. (2008), La autonomía universitaria en América Latina: Problemas, desafíos y temas capitales, *Universidades*, vol. LVIII, 36, pp. 69-82.
- Acosta-Silva, A. (2003), *Estado, políticas y universidades en un período de transición*, Universidad de Guadalajara y Fondo de Cultura Económica, México, D. F.
- Aguilar, L. F. (2010), *Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar*. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad, México, D. F.
- Amaral, A., Tavares, O. y Santo, C. (2013), Higher education reform in Portugal: A historical and comparative perspective of the new legal framework for public universities, *Higher Education Policy*, 26, pp. 5-24.
- Amaral, A., Meek, V. L. y Larsen, I. M. (2003), *The Higher Education Managerial Revolution?*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.

1 Todas las publicaciones electrónicas fueron verificadas entre el 10 de febrero y el 10 de marzo de 2014.

- Amaral, A., Jones, G. y Karseth, B. (2002), *Governing Higher Education: Comparing National Perspectives*, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Avvisati, F., Jacotin, G. y Vincent-Lancrin, S. (2013), Educating higher education students for innovative economies: What international data tell us, *Tuning Journal for Higher Education*, 1, pp. 223-240.
- Ayalon, H. y Shavit, Y. (2004), The MMI hypothesis revisited, *Sociology of Education*, vol. 77, 2, pp. 103-120.
- Ball, S. J. (2010), New voices, new knowledges and the new politics of education research: The gathering of a perfect storm?, *European Educational Research Journal*, vol. 9, 2, pp. 124-137.
- Ball, S. J. (2009), Privatising education, privatising education policy, privatising educational research: Network governance and the “competition state”, *Journal of Education Policy*, 24 (1), pp. 83-99.
- Ball, S. J. (1993), What is policy? Texts, trajectories and toolboxes, *Discourse*, 13 (2), 1993, pp. 10-17.
- Barcena, A. (2013), América Latina y el Caribe e Iberoamérica: Panorama, desafíos y oportunidades. En Ortiz Ortiz, M. S. (comp.), *Un vistazo a la actualidad y perspectivas de las relaciones iberoamericanas*, Centro Extremeño de Estudios y Cooperación con Iberoamérica, pp. 167-178.
- Barnett, R. (2004), Learning for an unknown future, *Higher Education Research & Development*, vol. 23, 3, pp. 247-260.
- Bassett, R. M. y Salmi, J. (2014), International higher education: Bridging academic and global policy development at the World Bank. En Maldonado-Maldonado, A., y Bassett, R. M. (eds.), *The Forefront of International Higher Education*. Higher Education Dynamics, Springer, vol. 42, pp. 255-264.

- Beerkens, E. (2004), Global opportunities and institutional embeddedness: Higher education consortia in Europe and South East Asia, Center for Higher Education Policy Studies, University of Twente, pp. 20. Disponible en: <http://www.beerkens.info/files/Beerkens%20CHER%20Conference.pdf>
- Bernasconi, A. (2008), La crisis del modelo latinoamericano de universidad. En Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.), *Reforma de la educación superior*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, pp. 47-84.
- Bernasconi, A. (2005), University entrepreneurship in a developing country: The case of the P. Universidad Católica de Chile, 1985-2000, *Higher Education* 50 (2), pp. 247-274.
- Birkland, T. A. (2011), Agenda setting in public policy. En Fischer, F., Miller, G. J. y Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press-Taylor & Francis Group, Boca Raton and London, pp. 43-62.
- Bleiklie, I. y Michelsen, S. (2013), Comparing higher education policies in Europe. Structures and reform outputs in eight countries, *Higher Education*, 65, pp. 113-133.
- Blömeke, S., Zlatkin-Troitschanskaia, O., Kuhn, C. y Fege, J. (2013), *Modeling and Measuring Competences in Higher Education*, Sense Publishers, Rotterdam.
- Boer, H. de y File, J. (2009), Higher education governance reforms across Europe, ESMU, European Centre for Strategic Management of Universities, Brussels, pp. 32. Disponible en: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/publications%202009/c9hdb101%20modern%20project%20report.pdf>
- Boer, H. de, Jongbloed, B., Enders, J. y File, J. (2009), Progress in higher education reform across Europe Governance and Funding Reform, vol. 1, CHEPS, pp. 146. Disponible en: <http://doc.utwente.nl/88695/1/GOV%20vol%201%20Executive%20Summary%20main%20report.pdf>

- Braithwaite, J. (2008), *Regulatory Capitalism. How it Works, Ideas for Making it Work*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Brunner, J. J. (2014), Transformación de lo público y el reto de la innovación universitaria, *Bordón*, 66 (1), pp. 45-59.
- Brunner, J. J. (2013), The rationale for higher education investment in Ibero-America. OECD Development Centre, 319, pp. 51. Disponible en: <http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2013/09/WP319-AE-2.pdf>
- Brunner, J. J. (2012), Idea de la universidad en tiempos de masificación, *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, vol. 3, 7, pp. 130-143. Disponible en: <http://ries.universia.net/index.php/ries/article/viewArticle/228>
- Brunner, J. J. (2011), Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias, *Revista de Educación*, 355, pp. 137-159.
- Brunner, J. J. (2010), Globalización de la educación superior: crítica de su figura ideológica, *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, IISUE, vol. I, 2, pp. 75-83.
- Brunner, J. J. (2009), *Educación superior en Chile. Instituciones, mercados y políticas gubernamentales (1967-2007)*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile.
- Brunner, J. J. (2006), Mercados universitarios: ideas, instrumentaciones y seis tesis en conclusión, Universidad Adolfo Ibáñez, Santiago de Chile, pp. 75. Disponible en: http://www.brunner.cl/wp-content/uploads/2012/12/%C2%A0MERCADOS-UNIVERSITARIOS_2006.pdf
- Brunner, J. J., Bellettini, O., Arellano, A. y Villalobos, C. (2014), Potenciando el vínculo entre think thanks y universidades en América Latina: Conclusiones y recomendaciones (manuscrito).
- Brunner, J. J. y Ferrada, R. (eds.) (2011), *Educación superior en Iberoamérica. Informe 2011*, CINDA, Santiago de Chile.

- Brunner, J. J. y Peña, C. (2011), La dialéctica público/privada entre el medioevo y la globalización. En Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.), *El conflicto de las universidades: Entre lo Público y lo privado*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, pp. 9-61.
- Burrows, J. (1999), Going beyon labels: A framework for profiling institutional skateholders, *Contemporary Education*, vol. 70, 4, pp. 5-10.
- Capano, G. (2011), Government continues to do its job. A comparative study of governance shifts in the higher education sector, *Public Administration*, 90 (1), pp. 56-73.
- Capano, G. y Lippi, G. (2013), Enlightening policy mix complexity: a typology of actors' choices, 1st ICPP Conference Grenoble, pp. 26. Disponible en: http://www.icpublicpolicy.org/IMG/pdf/panel_11_s3_capano.pdf
- Cardoso, S., Carvalho, T. y Santiago, R. (2007), From Students to Consumers: Reflections on marketization of Portuguese Higher Education. CIPES, University of Aveiro, pp. 20. Disponible en: http://www.resup.u-bordeaux2.fr/manifestations/conferenceinternationaleparis2007/Actes/CARDOSO%20et%20al_RESUP2007.pdf
- Carnoy, M., Loyalka, P. y Froumin, I. (2013), University expansion in the BRIC countries and the global information economy, *Change*, July/August, pp. 36-43. Disponible en: http://iis-db.stanford.edu/pubs/24341/University_Expansion_in_the_BRIC_Countries.pdf
- Casanova Cardiel, H. J. y Rodríguez Gómez, R. (2014), Universidad, política y gobierno: vertientes de interpretación y perspectivas de análisis, *Bordón*, 66 (1), pp. 151-164.
- CEPAL (2000), *Equidad, desarrollo y ciudadanía*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- CEPAL (1968), Educación, recursos humanos y desarrollo en América Latina, Comisión Económica para América Latina, Publicación de las Naciones Unidas, Santiago de Chile.

- Clark, B. R. (2004), *Sustaining Change in Universities. Continuities in Case Studies and Concepts*, Society for Research in Higher Education & Open University Press, McGraw-Hill, Maidenhead, pp. 110-121.
- Clark, B. R. (1998), *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation. Issues in Higher Education*, Pergamon, Oxford.
- Clark, B. R. (1983), *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspective*, University of California Press, Berkeley, California.
- Deem, R., Hillyard, S. y Reed, M. (2007), *Knowledge, Higher Education, and the New Managerialism*, Oxford Press, Oxford.
- De Marchi, G., Lucertini, G. y Tsoukiàs, A. (2012), From evidence-based policy-making to policy analytics. Laboratoire d'Analyses et Modélisation de Systèmes pour l'Aide à la Décision, CNRS UMR 7243, Université Paris, Dauphine, pp. 33. Disponible en: http://basepub.dauphine.fr/bitstream/handle/123456789/9014/cahier_319.pdf?sequence=1
- Didriksson, A. (2012), La nueva agenda de transformación de la educación superior en América Latina, *Perfiles Educativos*, 34 (138), pp.184-203.
- Dill, D. D. (2012), Public policy design and university reform: Insights into academic change. Revised version of a plenary paper presented at the Third International Conference of Réseau d'Etude sur l'Enseignement Supérieur (RESUP): Reforming Higher Education and Research, at Sciences Po, Paris, France, on 27 January 2011, pp. 18. Disponible en: http://www.researchgate.net/publication/258109999_Public_Policy_Design_and_University_Reform_Insights_into_Academic_Change/file/e0b49526fc7fc4e896.pdf
- Dill, D. D. (1997), Higher education markets and public policy, *Higher Education Policy*, vol. 10, 3-4, pp. 167-185(19).

- Dill, D. D. y Beerkens, M. (2013), Designing the framework conditions for assuring academic standards: Lessons learned about professional, market, and government regulation of academic quality, *Higher Education*, 2013, 65 (3): 341-357.
- DiMaggio, P. J. y Powell, W. W. (1991), The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields. En DiMaggio, P. J. and Powell, W. W. (eds.), *The New Institutionalism in Organizational Analysis*, University of Chicago Press, pp. 63-82.
- Dobbins, M. (2011), *Higher Education Policies in Central and Eastern Europe. Convergence towards a Common Model?* Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dobbins, M. (2008), Comparing higher education policies in central and Eastern Europe: To converge or not to converge? Dissertation zur Erlangung des akademischen Grades des Doktors der Politikwissenschaft an der Universität Konstanz, pp. 343. Disponible en: https://kops.ub.uni-konstanz.de/xmlui/bitstream/handle/urn:nbn:de:bsz:352-opus-74533/DISS_fuer_KOPS.pdf?sequence=1
- Dobbins, M. y Knill, C. (2009), Higher education policies in central and eastern Europe: Convergence toward a common model? *Governance*, 22 (3), pp. 397-430.
- Etzkowitz, E. y Leydesdorff, L. (2000), The dynamics of innovation: from National Systems and “Mode 2” to a Triple Helix of university–industry–government relations, *Research Policy*, 29, pp. 109-123.
- Fielden, J. (2008), Global Trends in University Governance. The World Bank, Education Working Paper Series, 9, pp. 70.
- Galaz Fontes, J. F. y Gil Antón, M. (2013), Evaluación y programas de incentivos para los académicos mexicanos: ¿De los ingresos adicionales a la adicción al dinero?, *Avance y Perspectiva*, vol. 5, 2, *Nueva Época*, pp. 18. Disponible en:

<http://avanceyperspectiva.cinvestav.mx/3683/evaluacion-y-programas-de-incentivos-para-los-academicos-mexicanos-de-los-ingresos-adicionales-a-la-adiccion-al-dinero>

- García Guadilla, C. (2008), *Pensadores y forjadores de la universidad latinoamericana. Pensamiento universitario latinoamericano*, UNESCO-IESALC, Caracas.
- García Guadilla, C. (coord.) (2005), *La educación superior como bien público y comercio de servicios. Implicaciones del AGCS*. Universidad de Castilla La Mancha.
- Gentili, P. y Levy, B. (eds.) (2005), *Espacio público y del conocimiento. Estudios sobre políticas universitarias en América Latina*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO), Argentina.
- Gibbons, M. (1998) Higher education relevance in the 21st century, The World Bank, Education, pp. 76. Disponible en: http://www-wds.worldbank.org/servlet/WDSContentServer/WDSP/IB/2000/07/19/000094946_9912220532351/Rendered/PDF/multi_page.pdf
- Gibbons, M., Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. y Trow, M. (1994), *The New Production of Knowledge: The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*, Sage, London.
- Gil Antón, M. (2012), La educación superior en México entre 1990 y 2010. Una conjetura para comprender su transformación, *Estudios Sociológicos*, vol. 30, 89, pp. 549-566.
- Gilardi, F. (2012), Transnational diffusion: Norms, ideas, and policies. En Carlsnaes, W., Risse, T., y Simmons, B. (eds.), *Handbook of International Relations*, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 453-477.
- González, J. y Yarosh, M. (2013), Building Degree Profiles. The Tuning Approach, *Tuning Journal for Higher Education*, 1, pp. 37-69.

- González Ledesma, M. A. (2014), New modes of governance of Latin American higher education: Chile, Argentina and Mexico, *Bordón*, 66 (1), pp. 137-150.
- González Ledesma, M. A. (2013), Models of higher education funding in Mexico and Chile. Is there a possible equilibrium between the chronic lack of public funds and the student debt crisis? Presented on the 10th Higher Education Reforms Workshop, organized by the Center for Educational Policy Studies (CEPS), University of Liublianaen, Slovenia, 2-4 de octubre de 2013, pp. 20. Disponible en: <http://www.pef.unilj.si/fileadmin/Datoteke/Mednarodna/conference/wher/after/ledesma-proceedings.pdf>
- Gregorutti, G. (2014), Buscando modelos alternativos para la gestión universitaria latinoamericana, *Bordón*, 66 (1), pp. 123-135.
- Gumport, P. J. (2000), Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives, *Higher Education*, 39, pp. 67-91.
- Haas, P. M. (1992), Introduction: Epistemic communities and international policy coordination, *International Organization*, 46(1): 1-35.
- Hall, P. (1993), Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policy-making in Britain. *Comp. Polit.* 25 (3), pp. 275–296.
- Hirschman, A. O. (1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Hunter, C. (2013), Shifting themes in OECD country reviews of higher education, *Higher Education*, vol. 66, 6, pp 707-723.
- Irwin, A. y Michael, M. (2003), *Science, Social Theory and Public Knowledge*, Open University Press, Maidenhead.

- Jann, W. y Wegrich, K. (2007), Theories of the policy cycle. En Fischer, F., Miller, G. J. and Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press-Taylor & Francis Group, Boca Raton and London, pp. 43-62.
- Johnstone, D. B. y Marcucci, P. (2010), *Financing Higher Education Worldwide: Who Pays? Who Should Pay?* The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Jongbloed, B. (2004), Regulation and competition in higher education. En Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. y Amaral, A. (eds.), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 2004, pp. 87-111.
- Jongbloed, B., Enders, J. y Salerno, C. (2008), Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda, *Higher Education*, vol. 56, 3, pp 303-324.
- Jordana, J., Levi-Faur, D. y Fernández i Marín, X. (2011), The Global Diffusion of Regulatory Agencies: Channels of Transfer and Stages of Diffusion, *Comparative Political Studies*, 44 (10), pp. 1343-1369.
- Jordana, J. y Levi-Faur, D. (2005), The Diffusion of Regulatory Capitalism in Latin America: Sectoral and National Channels in the Making of a New Order, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 598 (1), pp. 102-124.
- Kalpazidou Schmid, E. (2012), University funding reforms in the nordic countries of finance and management, *Colleges and Universities*, 8, pp. 113-136. Disponible en: <http://www.zam.go.jp/n00/pdf/nf010007.pdf>
- Kaneko, M. (2012), Incorporation of national universities in Japan: An evaluation six years on. En Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.) (2012), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 179-195.

- Kauko, J. y Diogo, S. (2011), Comparing higher education reforms in Finland and Portugal: Different contexts, same solutions? *Higher Education Management and Policy*, 23/3, 2011, pp. 115-133.
- Kehm, B. M. (comp.) (2012), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, Ediciones Octaedro, Barcelona, 2012.
- Kehm, B. M. (ed.) (2011), *La gobernanza en la enseñanza superior. Sus significados y su relevancia en una época de cambios*. Ediciones Octaedro, Barcelona, 2011.
- Kickert, W. (1995), Steering at a distance: a new paradigm of public governance in Dutch higher education, *Governance*, vol. 8, 1, pp. 135-157.
- Krücken, G. y Meier, F. (2006), Turning the university into an organizational actor. En Drori, G., Meyer, J. y Hwang, H. (eds.), *Globalization and Organization*, Oxford University Press, Oxford, pp. 241-257.
- Lasswell, H. D. (1956), *The Decision Process: Seven Categories of Functional Analysis*. University of Maryland Press, College Park.
- Lemaitre, M. J. y Zenteno, M. E. (eds.) (2012), *Aseguramiento de la calidad en Iberoamérica – Informe 2012*, CINDA, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.universia.net/nosotros/files/CINDA-2012-Informe-de-Educaci%C3%B3n-Superior.pdf>
- Levi-Faur, D. (2012), From ‘big government’ to ‘big governance’? En Levi-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 3-18.
- Levi-Faur, D. (2005), The global diffusion of regulatory capitalism, *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 598, pp. 12-32.
- Levy, D. (2013), The decline of private higher education, *Higher Education Policy*, 26, 25-42.

- Levy, D. (2011), Las múltiples formas de educación superior privada: Un análisis global. En Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.), *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago, pp. 135-160.
- Li, L., Lai, M. y Lo, L. N. K. (2013), Academic work within a mode of mixed governance: perspectives of university professors in the research context of western China, *Asia Pacific Educ. Rev.*, 14, pp. 307-314.
- Lindblom, C. E. (1959) The science of “muddling through”, *Public Administration Review*, vol. 19, 2, 1959, pp. 79-88. Disponible en: <http://faculty.washington.edu/mccurdy/SciencePolicy/Lindblom%20Muddling%20Through.pdf>
- Lipsky, M (1980), *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*, Russell Sage, New York.
- Lobel, O. (2012), New governance as regulatory governance. En Levy-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 65-82.
- Locke, W., Cummings, W. K. y Fisher, D. (eds.) (2011), *Changing Governance and Management in Higher Education. The Perspectives of the Academy*, Springer, Dordrecht.
- López Segrera, F. (2009), Reflexiones en torno a la financiación actual y futura de las universidades a nivel mundial, *Avaliação*, vol. 14, 3, p. 523-560.
- López Segrera, F. y Maldonado, A. (coords.) (2002), *Educación superior latinoamericana y organismos internacionales: Un Análisis Crítico*, UNESCO - Boston Collage - Universidad de San Buenaventura de Cali, Colombia.
- López Zárate, R. (2014), La interacción gobierno-universidades: Una relación compleja, *Bordón*, 66 (1), pp. 75-87.
- Lucas, S. R. (2001), Effectively maintained inequality: Education transitions, track mobility, and social background effects, *The American Journal of Sociology*, vol. 106, 6, pp. 1642-1690.

- Lustig., N., López-Calva, L. F. y Ortiz-Juárez, E. (2011), The decline in inequality in Latin America: How much, since when and why. ECINEQ - Society for the Study of Economic Inequality, Working Paper Series 211, pp. 22. Disponible en: <http://www.ecineq.org/milano/WP/ECINEQ2011-211.pdf>
- Lynch, K. (2006), Neo-liberalism and marketisation: The implications for higher education, *European Educational Research Journal*, vol. 5, 1, pp. 17.
- Lynn, L. E. (2012), The many faces of governance: Adaptation? Transformation? Both? Neither? En Levy-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 49-64.
- Maggetti, M. y Gilardi, F. (2014), How Policies Spread: A Meta-Analysis of Difusion Mechanisms, pp. 34. Disponible en: <http://www.fabriziogilardi.org/resources/papers/meta-analysis-diffusion.pdf>
- Maldonado-Maldonado, A. (2012), International forces shaping Latin American higher education governance. En Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.) (2012), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 109-124.
- Marginson, S. (ed.) (2013), *Tertiary Education Policy in Australia*, Centre for the Study of Higher Education, The University of Melbourne, pp. 170. Disponible en: http://www.cshe.unimelb.edu.au/research/policy_dev/docs/Tert_Edu_Policy_Aus.pdf
- Marginson, S. (2011a), Equity, status and freedom: a note on higher education, *Cambridge Journal of Education*, 41 (1), pp. 23-36.
- Marginson, S. (2011b), Higher education in East Asia and Singapore: Rise of the Confucian Model, *Higher Education*, vol. 61, 5, pp. 587-611.

- Marginson, S. y Van der Wende, M. (2009), New global landscape of nations and institutions. En OECD, *Higher Education to 2030*, volume 2: *Globalisation*, Center for Educational Research and Innovation, OECD, pp. 17-62.
- Marsiske, R. (2004), Historia de la autonomía universitaria en América Latina, *Perfiles educativos*, 26 (105-106), pp. 160-167.
- Mok, K. H. (2011), Liberalization of the privateness in higher education: Funding strategies, changing governance and policy implications in Asia. En Teixeira, P. N., y Dill, D. D. (eds.), *Public Vices, Private Virtues? Assessing the Effects of Marketization in Higher Education*, Sense Publishers, Rotterdam, pp. 19-43.
- Mollis, M. (2010), Las transformaciones de la educación superior en América Latina: Identidades en construcción, *Educación Superior y Sociedad*, vol. 15, 1, pp. 11-23.
- Musselin, C. (2005), Change or continuity in higher education governance? Lessons drawn from twenty years of national reforms in European countries. En Bleiklie, I. y Henke, M. (eds.), *Governing Knowledge. A Study of Continuity and Change in Higher Education- A Festschrift in Honour of Maurice Kogan*, Springer, Dordrecht, pp. 65-80.
- Naidu, S. (2011), Teachers and the policy reform agenda: The changing emphasis in educational policy analysis, pp. 14. Disponible en: <http://files.eric.ed.gov/fulltext/ED526977.pdf>
- Neave, G. (2012), *The Evaluative State, Institutional Autonomy and Re-engineering Higher Education in Western Europe. The Prince and His Pleasure*, Palgrave Macmillan, Hampshire
- Neave, G. (1988), On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988, *European Journal of Education*, vol. 23, 1/2, pp. 7-23.
- Nowotny, H., Scott, P. y Gibbons, M. (2001), *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*, Polity, Cambridge, UK.

- Ocampo, J. A. (2013), Un diagnóstico y una propuesta de cooperación económica para la comunidad iberoamericana. En Bonilla, S. y Ortiz, M. S. (comps.), *El papel político, económico, social y cultural de la comunidad iberoamericana en un nuevo contexto mundial. Aportes para un debate en curso*, FLACSO, San José, pp. 137-145
- Ocampo, J. A. (2011), Macroeconomía para el desarrollo: Políticas anticíclicas y transformación productiva. *Revista CEPAL*, 104, pp. 27-35.
- OCU (Oficina de Cooperación Universitaria) (2010), Tendencias Universidad 2020. Estudio de Prospectiva, pp. 133. Disponible en: http://www.iesalc.unesco.org.ve/index.php?option=com_content&view=article&id=2552:ya-esta-disponible-el-libro-tendencias-universidad-2020-estudio-de-prospectiva&catid=11&Itemid=466&lang=en
- OCDE/CEPAL/CAF (2013), *Perspectivas económicas de América Latina 2014. Logística y Competitividad*, OCDE, París, 2013.
- OCDE/CEPAL (2011), *Perspectivas Económicas de América Latina 2012: Transformación del Estado para el Desarrollo*, OECD Publishing.
- OEI (2010), Metas educativas 2021 – Documento final. Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura, pp. 283. Disponible en: <http://www.oei.es/metas2021.pdf>
- Olssen, M. y Peters, M. A. (2005), Neoliberalism, higher education and the knowledge economy: from the free market to knowledge capitalism, *Journal of Education Policy*, 20, 3, pp. 313-345.
- Ordorika, I. (2014), Governance and change in higher education: The debate between classical political sociology, new institutionalism and critical theories, *Bordón*, 66 (1), pp. 107-122.
- Ordorika, I. (2010), La autonomía universitaria: una perspectiva política, *Perfiles Educativos*, XXXII, número especial, pp. 79-94. Disponible en: <http://works.bepress.com/ordorika/45>

- Ordorika, I. (2006), Educación superior y globalización: las universidades públicas frente a una nueva hegemonía. *Andamios* [online], vol. 3, 5, 2006, pp. 31-47.
- Ozga, J. (2000), *Policy Research in Educational Settings: Contested Terrain*, Open University Press, Buckingham.
- Palomares-Montero, D., García-Aracil, A. y Castro-Martínez, E. (2009), Evaluación de las instituciones de educación superior: revisión bibliográfica de sistema de indicadores, *Revista Española de Documentación Científica*, 31, 2, pp. 205-229.
- Papadópulos, J. y Radakovich, R. (2006), Educación superior y género en América Latina y el Caribe. En IESALC, *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC-UNESCO, Caracas, pp. 117-128.
- Pasias, G. y Roussakis, Y. (2012), Who marks the bench? A critical review of the neo-European “paradigm shift” through higher education policies and discourses, *Journal for Critical Education Policy Studies* (JCEPS), vol. 10, 1, pp. 127-141.
- Pasias, G. y Roussakis, Y. (2009), Towards the European panopticon: EU discourses and policies in education and training 1992-2007. In Cowen, B., Kazamias, A. (eds.), *International Handbook of Comparative Education*, Springer, Dordrecht, pp. 473-489.
- Peña, C. y Brunner, J. J. (2011), Hacia la creación de fundaciones universitarias en el sistema de educación superior. En Brunner, J. J. y Peña, C. (eds.), *El conflicto de las universidades: Entre lo público y lo privado*, Ediciones Universidad Diego Portales, Santiago de Chile, pp. 443-454.
- Peters, B. G. (2009), Los dos futuros del gobierno: Descentrandos y recentrandos los procesos de gobierno, *Studia Politicae*, 18, pp. 19-38.

- Peterson, M. W. (2012), The study of colleges and universities as organizations. En Gumpert, P. J. (ed.), *Sociology of Higher Education. Contributions and their Context*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 147-184.
- Piore, M. J. (2011), Beyond markets: Sociology, street-level bureaucracy, and the management of the public sector, *Regulation & Governance*, 5, pp. 145-164.
- Pollitt, C. y Dan, S. (2011), The impacts of the new public management in Europe: A meta-analysis. Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future, European Commission, pp. 69. Disponible en: https://lirias.kuleuven.be/bitstream/123456789/332635/1/COCOPS_Deliverable1_Meta-analysis.pdf
- Pusser, B., Marginson, S., Kempner, K. y Ordorika, I. (eds.) (2012), *Universities and the Public Sphere. Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization*, Taylor and Francis, Routledge, New York.
- Raab, J. y Kenis, P. (2007), Taking stock of policy networks: Do they matter? En Fischer, F., Miller, G. J. y Sidney, M. S. (eds.), *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*, CRC Press - Taylor & Francis Group, Boca Raton and London, pp. 187-200.
- Raftery, A. E. y Hout, M. (1993), Maximally maintained inequality: Expansion, reform, and opportunity in Irish education, 1921-75, *Sociology of Education*, 66, pp. 41-62.
- Rama, C. (2012a), *La nueva fase de la universidad privada en América Latina*, Editorial Grupo MAGRO – UDE, Montevideo.
- Rama, C. (2012b), El negocio universitario “for-profit” en América Latina, *Revista de la Educación Superior*, vol. XLI, 164, pp. 59-95.
- Rama, C. (2011), La educación superior privada en Brasil, *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, 44, p. 3-17.

- Rama, C. (2010), El nuevo escenario de la educación superior privada en América Latina, *Revista HISTEDBR On-line*, Campinas, 40, pp. 3-23. Disponible en: http://www.histedbr.fae.unicamp.br/revista/edicoes/40/art01_40.pdf
- Rama, C. (2006), La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: Masificación, regulación e internacionalización. En IESALC, *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005: La metamorfosis de la educación superior*, IESALC-UNESCO, Caracas, pp. 11-18.
- Rama, C. (2005), La política de educación superior en América Latina y el Caribe, *Revista de la Educación Superior*, vol. XXXIV (2), 134, pp. 47-62.
- Rhodes, R. A. W. (2012), Waves of Governance. En Levy-Faur, D. (ed.), *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 33-48.
- Rieckmann, M. (2012), Future-oriented higher education: Which key competencies should be fostered through university teaching and learning? *Futures*, 44 (2), pp. 127-135.
- Rinne, R. (2008), The Growing Supranational Impacts of the OECD and the EU on National Educational Policies, and the Case of Finland, *Policy Futures in Education*, 6 (6), pp. 665-680.
- Rinne, R. y Juahiainen, A. (2012), In the shifting sands of policy – University academics’ and employees’ views and experiences of Finland’s new higher education policy. En Ahola, S. y Hoffman, D. M., *Higher Education Research in Finland - Emerging Structures and Contemporary Issues*, Finnish Institute for Educational Research, University of Jyväskylä, pp. 89-110. Disponible en: <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/42356/978-951-39-5189-4.pdf?sequence=1#page=90>

- Riveros, L. y colaboradores Cáceres, C., Medina, E. y Schwartzman, J. (2008), Retos y dilemas sobre el financiamiento de la educación superior en América Latina y el Caribe. En Gazzola, A. L. y Didriksson, A. (eds.), *Tendencias de la educación superior en América Latina y el Caribe*, IESALC-UNESCO, Caracas, pp. 381-404.
- Rock, J. A. y Rojas, C. (2012), Cambios en el sistema universitario chileno: Reflexiones sobre su evolución y una propuesta de gobernanza, *Calidad en la Educación*, 37, pp. 163-188.
- Rodríguez, R. y Ordorika, I. (2012), The Chameleon's agenda: Entrepreneurialization of private higher education in Mexico. En Pusser, B., Marginson, S., Kempner, K. y Ordorika, I. (eds.), *Universities and the Public Sphere. Knowledge Creation and State Building in the Era of Globalization*, Taylor and Francis, Routledge, New York, pp. 219-241.
- Sader, E., Aboites, H. y Gentili, P. (comps.), *La reforma universitaria: Desafíos y perspectivas noventa años después*, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Salmi, J. (2013), Defining a sustainable financing strategy for tertiary education in developing countries. Policy Note prepared for AusAID. The Education Resource Facility (ERF), Australian Government, pp. 13. Disponible en: http://auserf.com.au/wp-content/files_mf/1373503003Policynote6_DefiningaSustainableFinancingStrategy_FINAL_26062013.pdf
- Salmi, J. y Hauptman, A. M. (2006), Innovations in Tertiary Education Financing: A Comparative Evaluation of Allocation Mechanisms. The World Bank, Education Working Papers Series Number 4, pp. 98. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/Innovations_TertiaryEd_Financing.pdf
- Salto, D. J. (2014), Governance through the market and the state: postgraduate education in Argentina, *Bordón*, 66 (1), pp. 61-74.

- Santelices, B. (ed. y coord.) (2010), Educación superior en Iberoamérica - Informe 2010. El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico, CINDA, Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.cinda.cl/download/libros/El%20rol%20de%20las%20universidades%20en%20el%20desarrollo%20cient%C3%ADfico%20y%20tecnol%C3%B3gico%202010.pdf>
- Santiago, P. , Tremblay, K., Basri, E. y Arnal, E. (2008), *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. 1, Special Features: *Governance, Funding, Quality*, OECD, Paris.
- Schofer, E. y Meyer, J. W. (2005), The Worldwide Expansion of Higher Education in the Twentieth Century, *American Sociological Review*, vol. 70, 6, pp. 898-920.
- Schuetze, H. G. (2012), University governance reform: The drivers and the driven. En Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 3-10.
- Schuetze, H. G. y Álvarez Mandiola, G. (eds.) (2012), *Trends, Policies and Experiences in Comparative Perspectives*, Sense Publishers, Rotterdam.
- Schuetze, H. G., Bruneau, W. y Grosjean, G. (eds.) (2012), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 125-145.
- Schwartzman, S. y Balbachevsky, E. (2014), Research and Teaching in a Diverse Institutional Environment: Converging Values and Diverging Practices in Brazil. En Shin, J. C., Arimoto, A., Cummings, W. K. y Teichler, U., *Teaching and Research in Contemporary Higher Education. Systems, Activities and Rewards*, Springer, Dordrecht, pp 221-235.
- Slaughter, S. y Rhodes, G. (2004), *Academic Capitalism and the New Economy: Markets, State and Higher education*, The John Hopkins University Press, Baltimore.

- Slaughter, S. y Leslie, L. L. (1997), *Academic Capitalism: Politics, Policies, and the Entrepreneurial University*, Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Taylor, S., Rizvi, F., Lingard, B. y Henry, M. (1997), *Educational Policy and the Politics of Change*, Routledge, 1997.
- Teixeira, P. N. y Dill, D. D. (eds.) (2011), *Public Vices, Private Virtues? Assessing the Effects of Marketization in Higher Education*, Sense Publishers, Rotterdam.
- Teixeira, P., Jongbloed, B., Dill, D. y Amaral, A. (eds.) (2004), *Markets in Higher Education. Rethoric or Reality?* Kluwer Academic Publishers, Dordrecht.
- Thorn, K. y Soo, M. (2006), Latin American universities and the third mission. Trends, challenges and policy options, World Bank Policy Research Working Paper 4002, pp. 23. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/547664-1099079956815/LAC_universities_wps4002.pdf
- Torring, J. (2012), Governance networks. En Levy-Faur, D. (ed.) *The Oxford Handbook of Governance*, Oxford University Press, Oxford, pp. 99-112.
- Trow, M. (2000), From mass higher education to universal Access. En M. Burrage (ed.), *Martin Trow. Twentieth-Century Higher Education. Elite to Mass to Universal*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 513-553.
- Trow, M. (1974), Problems in the transition from elite to mass higher education. En M. Burrage (ed.), *Martin Trow. Twentieth-Century Higher Education. Elite to Mass to Universal*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, pp. 88-142.
- Tsoukias, A., Montibeller, G., Lucertini, D. y Belton, V. (2013), Policy analytics: An agenda for research and practice. Laboratoire d'Analyses et Modélisation de Systèmes pour l'Aide à la Décision, CNRS UMR 7243, Université Paris, Dauphine, pp. 19. Disponible en: http://hal.archives-ouvertes.fr/docs/00/87/43/07/PDF/cahier_335.pdf

- UNESCO (2009), Conferencia Mundial sobre la Educación Superior - 2009: La nueva dinámica de la educación superior y la investigación para el cambio social y el desarrollo, ED.2009/CONF.402/2, pp. 9. Disponible en: http://www.unesco.org/education/WCHE2009/comunicado_es.pdf
- UNESCO (1998), Declaración Mundial sobre la Educación Superior en el Siglo XXI: Visión y Acción y Marco de Acción Prioritaria para el Cambio y el Desarrollo de la Educación Superior. Disponible en: <http://www.unesco.org/cpp/sp/declaraciones/world.htm>
- Valera, D. H. (2010), La universidad emprendedora: nuevos retos en la formación superior, *Innovación & Emprendimiento. Revista Latinoamericana de Ciencias Empresariales*, 1 (1), pp. 9-36
- Vázquez, J. A. (2010), Una financiación para el cambio universitario, *La Cuestión Universitaria*, 6, pp. 30-39.
- Verger, A. (2013), Políticas de mercado, Estado y universidad: Hacia una conceptualización y explicación del fenómeno de la mercantilización de la educación superior, *Revista de Educación*, 360, pp. 268-291.
- Verger, A. (2010), *WTO/GATS and the Global Politics of Higher Education*, Routledge, New York.
- Vries, W. de y Álvarez-Mandiola, G. (2012), Reforms of university governance in Mexico: Inducements for or impediments to change? En Schuetze, H. G., Bruneau, W., y Grosjean, G. (eds.), *University Governance and Reform. Policy, Fads, and Experience in International Perspective*, Palgrave Macmillan, New York, pp. 125-145.
- Vught, F. van y Huisman, J. (2013), Institutional Profiles: Some Strategic Tools, *Tuning Journal for Higher Education*, 1, pp. 21-36.
- Woodhall, M. (2008), Funding higher education: The contribution of economic thinking to debate and policy development. The World Bank, Education Working Paper Series, 8, pp. 59.

- World Bank (2011), Chile's State-Guaranteed Student Loan Program (CAE), The World Bank, Washington, D. C., Report Number 70209, pp. 170. Disponible en: <http://documents.worldbank.org/curated/en/2011/03/16406290/chiles-state-guaranteed-student-loan-program-cae>
- World Bank (2010), Financing Higher Education in Africa. The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank, Washington D. C., pp. 194. Disponible en: http://siteresources.worldbank.org/EDUCATION/Resources/278200-1099079877269/Financing_higher_edu_Africa.pdf
- Zurbriggen, C. (2012), Repensando la gobernanza en América Latina. Trabajo presentado en el Cuarto Congreso Uruguayo de Ciencia Política, “La Ciencia Política desde el Sur”, Asociación Uruguaya de Ciencia Política, 14-16 de noviembre. Disponible en: http://www.aucip.org.uy/docs/cuarto_congreso/13121620%20-%20Zurbriggen,%20Cristina.pdf
- Zurbriggen, C. (2011) La utilidad del análisis de redes de políticas públicas, *Argumentos*, 24(66), 2011, pp.181-209.

POLÍTICAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR EN IBEROAMÉRICA, 2009-2013
JOSÉ JOAQUÍN BRUNNER / CRISTÓBAL VILLALOBOS

© José Joaquín Brunner y Cristóbal Villalobos, 2014
© Ediciones Universidad Diego Portales, 2014

Mayo de 2014

ISBN 978-956-314-272-3

Universidad Diego Portales
Dirección de Publicaciones
Av. Manuel Rodríguez Sur 415
Teléfono: (56 2) 2676 2136
Santiago - Chile
www.ediciones.udp.cl

Diseño: TesisDG



EDICIONES
UNIVERSIDAD DIEGO PORTALES