

ARTÍCULO

El regreso del Estado en la educación superior de América Latina: reformas legales hacia un neo-estatismo colegiado

The return of the state to higher education in Latin America: legal reforms towards a collegiate neo-statism

CARLOS IVÁN MORENO*

CHRISTIAN MUÑOZ AGUIRRE**

* Departamento de Políticas Públicas (CUCEA), de la Universidad de Guadalajara.

Correo electrónico: carlosivan.moreno@gmail.com

** Asesor en políticas educativas.

Recibido el 27 de octubre de 2019; aprobado el 15 de mayo de 2020

RESUMEN

En años recientes Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú realizaron reformas legales a sus sistemas de educación superior como resultado de la insatisfacción con las antiguas políticas, las cuales estuvieron dominadas por las urgencias derivadas de la demanda social por ampliar el acceso. En este estudio se hace un análisis de dichas reformas, mismas que reflejan las fallas de mercado que afectaron la calidad educativa y exacerbaron la desigualdad, y muestran la urgencia por corregir déficits y construir nuevas bases para la educación superior. La evidencia muestra que el Estado gana más poder socavando el concepto tradicional de autonomía universitaria.

PALABRAS CLAVE

Reformas legales; Gobernanza; Educación superior; Regulación; Autonomía universitaria.

ABSTRACT In recent years Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay and Peru carried out reforms to their higher education systems. These reforms reflect dissatisfaction with the old policies which derived from the social demand to expand the access to higher education. This study analyzes such reforms and the way they reflect the market failures that affected educational quality and exacerbated inequality. Also, this paper shows the urgency of these reforms to correct deficits and build a new foundation for higher education. Evidence shows that the State gains more power by undermining the traditional concept of university autonomy.

KEYWORDS Legal reforms; Governance; Higher education; Regulation; University autonomy.

INTRODUCCIÓN

En este estudio se analizan las condiciones del desarrollo de un nuevo régimen de gobernanza para la educación superior llevadas a cabo en Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú. Las reformas implementadas en estos países parecen tener elementos contradictorios. Por un lado, sugieren un fortalecimiento del papel del Estado como actor protagónico de la integración y la coordinación de la educación superior apelando a un modelo tradicional de la autoridad basado en la jerarquía y el control¹, y por otro, se advierte el interés por desarrollar nuevas formas de articulación entre el Estado y las IES basadas en la gobernanza y la cooperación.

Mediante la ley el Estado construye un orden social y establece un “ambiente común que afecta las conductas y la estructura de las organizaciones” (DiMaggio & Powell, 1983, pág. 150). Los cambios en las leyes y las reformas en los sistemas de educación superior representan poderosos instrumentos de política pública, mediante los cuales el Estado busca mejorar la articulación entre los distintos actores y corregir las deficiencias y las fallas al interior de los sistemas. Sin embargo, la proliferación y dispersión de nuevas regulaciones puede llevar a efectos contrarios y desorganizadores. El análisis de las reformas abre la oportunidad para identificar las tendencias que están moldeando el escenario de la educación superior en la región y permite conocer la forma en la que los Estados moldean las expectativas de los actores involucrados en los sistemas de educación superior (SES), así como la distribución de los recursos al interior de éstos.

¹ Las reformas también han propiciado una reformulación de las relaciones del Estado con las IES privadas y públicas. En relación con las primeras, el Estado ya no está comprometido plenamente con su desarrollo. Las reformas han adoptado un enfoque contrario al enfoque de los negocios en la educación y han tomado medidas que limitan los mercados.

El objetivo del estudio es identificar los patrones que están dando forma a las nuevas estructuras de gobernanza de la educación superior en América Latina, a través de analizar y comparar las reformas legales más recientes en educación superior implementadas en Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay y Perú.

El análisis de las reformas legislativas se concentrará en las dos contribuciones más importantes desde el punto de vista de la gobernanza de los sistemas de educación superior: *el fortalecimiento de la dirección política de los sistemas y el desarrollo incipiente de mecanismos regulatorios colegiados*. Estas nuevas legislaciones comparten el propósito de construir un nuevo marco legal para la gobernanza de las IES permitiendo resolver rezagos acumulados. Asimismo, este trabajo busca explorar el papel que las élites académicas y las políticas desempeñarán en la nueva arquitectura institucional. Los documentos de análisis utilizados en este estudio se muestran en la Tabla 1.

Tabla 1: Documentos legales analizados en el estudio

País	Leyes
Chile	Ley de Educación Superior N° 21,091 (2018). Ley de Universidades Estatales N° 21,094 (2018). Ley Reforma del Sistema Nacional Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior de 2006 (N° 20,129) (2018).
Colombia	Ley del Servicio Público de la Educación Superior, N° 30 (1992) (vigente) Proyecto de Ley de Educación Superior (2011), no aprobado. Ley de Educación Superior Técnicas Profesionales y Tecnológicas, N° 749, (2002). Ley Registro Calificado de Programas de Educación Superior, N° 1,188 (2008) Ley Garantiza la educación de posgrados al 0.1% de los mejores profesionales graduados en las IES públicas y privadas N° 1,678 (2013). Ley Inspección y Vigilancia de la Educación Superior N° 1,740 (2014). Ley Creación del Sistema Nacional de Información de Becas y Créditos Educativos (SNIBCE) N° 1,832 (2017). Ley contribución solidaria a la educación superior para lograr la financiación sostenible de la educación superior N° 1,911 (2018).
Ecuador	Ley Orgánica de Educación Superior, 2010. Las instancias encargadas de la gestión de distintas áreas de la educación superior han expedido numerosos reglamentos. El CEAACES, organismo encargado del aseguramiento de la calidad, expidió los reglamentos de la evaluación externa de las IES (2013), evaluación, acreditación y categorización de carreras (2014) y de procesos de autoevaluación de las IES y programas (2014). El CES expidió los reglamentos de carrera y escalafón del profesor e investigador (2012), régimen académico (2013), gratuidad de la educación superior pública (2014), regulación de aranceles, matrículas y derechos de las IES particulares (2015), evaluación estudiantil (2016) y formación técnica y tecnológica (2019). La Secretaría expidió el reglamento del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (2015) y el Ministerio de Educación expidió el reglamento del Sistema Nacional de Nivelación y Admisión (2015).
Paraguay	Ley de educación superior N° 4,995 (2013).
Perú	Ley Universitaria N° 30,220 (2014). Proyecto de ley de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa en reemplazo de Ley del Sistema Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa, (N° 28,740) de 2006 (2018).

Fuente. Elaboración propia.

PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS

De manera particular, este estudio describe cual ha sido el impacto que han tenido estas reformas sobre tres modalidades de coordinación e integración de los sistemas educativos: 1) el modelo burocrático estatal; 2) el modelo de la elite académica; y 3) el modelo orientado hacia los mercados. Estos tres modelos se eligieron con base en la conceptualización de los sistemas de educación superior elaborada por Clark (1983), quien refiere que el gobierno de los sistemas educativos siempre es una combinación de estos tres modelos, aunque hay uno que predomina e imprime su sello distintivo al sistema.

Modelo burocrático estatal

Este es el modelo que más se ha fortalecido con las reformas recientes. Se caracteriza por una fuerte burocratización a través de la creación de nuevas instancias de coordinación y regulación, que buscan facilitar la comunicación e interacción entre los actores del sistema educativo. De esta densa capa burocrática surge un complejo entramado político que juega un papel importante para la coordinación e integración de los sistemas de educación superior. En este modelo la política predomina en la agenda pública, y se institucionaliza la participación de distintos grupos de interés.

Modelo de la elite académica

Se basa en la autoridad que brinda el conocimiento. En este modelo los asuntos vinculados con la administración y gestión de las universidades pueden quedar a cargo burócratas, pero los asuntos académicos son dirigidos por académicos. El poder de estos académicos les permite influir en las políticas y en los espacios de decisión de los sistemas de educación superior. Esta modelo permite a una elite académica ocupar espacios de control en las agencias especializadas del sistema educativo y, a través de cuerpos colegiados, les permite contar con representación sobre los mecanismos que contribuyen a la coordinación del sistema.

Modelo orientado hacia los mercados

Las universidades pueden orientarse hacia distintos tipos de mercados buscando influir en ellos. Los mercados, para sus promotores, son el medio más adecuado para garantizar una asignación eficiente de los recursos, pero además hacen visibles las preferencias de actores y grupos de interés, promoviendo medidas dentro del sistema tendientes a aumentar la eficiencia, elevar la calidad educativa y mejorar la gobernanza de las instituciones educativas. Los mercados de interés para las universidades son: el mercado de consumo, el mercado

del trabajo, así como el llamado mercado institucional (que vincula a las universidades con empresas interesadas en sus servicios) y el “mercado del prestigio” donde se compite por estatus y reconocimiento (Brunner & Uribe, 2007).

EL MERCADO Y SU INFLUENCIA EN LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

La configuración de los mecanismos de coordinación de los sistemas educativos cambia en el tiempo, siendo el modelo de gobierno académico y el modelo burocrático los que tienden a predominar dentro de los sistemas educativos de nivel superior (Clark, 1983). El cambio en la configuración del modelo de gobierno es empujado por distintos factores tanto endógenos (la masificación), así como exógenos (el cambio tecnológico).

Usualmente, las burocracias gubernamentales buscan ampliar su esfera de control en la conducción del sistema educativo, mientras que las élites académicas buscan contener estos avances, encontrando en este juego una importancia menor de los mercados en la configuración de los modelos de gobierno de los sistemas. En los 80s y 90s hubo una ola reformista que promovió la apertura hacia los mercados y a la competencia, llevando consigo a la adopción de técnicas empresariales de gestión en el ámbito del servicio público.

Dicha ola reformista neoliberal de finales del siglo pasado ha llegado a su fin. Las reformas recientes materia de este estudio dotaron de nuevas herramientas al Estado para socavar el control de las elites académicas sobre las instituciones educativas y redujeron la influencia de los mercados en la auto-regulación de los sistemas. Para entender el sentido de estos cambios es importante tener presente dos conceptos muy ligados entre sí: gobernanza² y regulación. Ambos conceptos han sido formulados en el contexto de las cambiantes relaciones entre el Estado, la economía y la sociedad y, en particular, los cambios en las formas de organización e intervención de los gobiernos.

En este marco, las reformas introducidas por los gobiernos incluyeron esquemas de incentivos para la regulación, la generación de información, la supervisión y la competencia como parte del menú de instrumentos políticos de control a su disposición. Pero más importante aún, fue que las reformas abrieron paso a una nueva dinámica en las relaciones de cooperación entre los actores estatales y los actores privados y sociales, los cuales comenzaron a ser cada vez más relevantes en el diseño e implementación de las políticas públicas, dando como resultado un nuevo entramado de las redes de gobernanza en donde el Estado tiene un papel de liderazgo, pero a diferencia del antiguo modelo, ya no tendría la última palabra.

² La idea de gobernanza se desarrolló como alternativa a la gestión gubernamental basada exclusivamente en la autoridad, la jerarquía y las sanciones. El Estado, sobre todo luego de las reformas estructurales de los 80 y 90, ya no cuenta con la capacidad para imponer sus soluciones al mercado y a la sociedad (Mayntz, 2006) (Peters & Pierre, 1998) (Aguilar Villanueva, 2006).

Sin embargo, puede argumentarse que una vez concluida la transferencia de activos y funciones al sector privado y social surgió la necesidad de asegurar que esas actividades se realizaran conforme al bien público. En otras palabras, el Estado adquiriría un nuevo protagonismo ahora en su función de “Estado regulador” orientado a constreñir o promover ciertas conductas. Esta nueva función reguladora del Estado derivó de la necesidad de corregir las fallas en los mercados implicando la intervención directa e intencional de Estado sobre las actividades de actores privados a través de la instrucción de reglas y esquemas vinculantes, de monitoreo y sanciones (Baldwin, Cave, & Lodge, 2012); (Yeung, 2010); (Koop & Lodge, 2017).

Las actividades de regulación fueron transferidas a agencias relativamente independientes a cargo de definir las reglas y normas, así como llevar a cabo las actividades de supervisión y sanción. En este contexto, el aseguramiento de la calidad crea un marco para una nueva relación entre el Estado y las instituciones de educación superior mediada por agencias independientes y expertos encargados de hacer cumplir nuevas regulaciones y sanciones.

La clasificación de los sistemas educativos según los tres modelos de coordinación elaborados por Clark (1983), ayudan a entender las implicaciones para la reorganización universitaria y ayudan a entender esta reorganización como el resultado del juego entre cooperación, coerción y regulación entre los actores que conforman el campo institucional. Las ideas de gobernanza y regulación complementan esta visión porque permiten entender el orden y el conflicto de un modo más constructivista, como el resultado del accionar estratégico de los actores.

CONTEXTO DEL SURGIMIENTO DE NUEVAS REFORMAS EN EDUCACIÓN SUPERIOR: COBERTURA Y FINANCIAMIENTO

Las reformas implementadas recientemente en los países analizados en este documento no sólo proponían un nuevo conjunto de reglas para la educación superior, sino que, además, buscaban desandar el recorrido iniciado en los años noventa caracterizados por la consolidación del enfoque neoliberal en estos países, la expansión de la oferta privada, la creciente exposición a los mercados, la desregulación y el incremento de los costos de operación creando tensiones que no podían ser resueltas en el marco del viejo orden institucional.

La nueva ola de reformas surge en un contexto marcado por movilizaciones de estudiantes y otros actores descontentos por las afectaciones sociales, económicas y académicas del modelo pro-mercado, e impulsada en sistemas heterogéneos con respecto a su nivel de expansión. Pero además, estas reformas fueron promovidas tanto en sistemas con cobertura universal, como el caso de Chile, en sistemas en camino de alcanzar la universalidad en la cobertura como el caso de Perú y Colombia, así como en sistemas como el de Ecuador, el cual se encuentra en pleno proceso de masificación.

La ampliación y diversificación de los canales de acceso a la educación superior fueron objetivos prioritarios de la política educativa por un largo tiempo, pero en los países que han alcanzado altos niveles de cobertura la expansión del sistema ya no es el principal objetivo de la política educativa. Con ello, parte de los recursos que se destinaban a la ampliación de la oferta quedan ahora liberados para asignarse a áreas de oportunidad antes postergadas como el aumento de la calidad educativa, la equidad, y el fortalecimiento de la investigación y el posgrado. El espectacular crecimiento que tuvo la matrícula regional en educación superior muchas veces se apoyó en la falta de regulaciones sobre las instituciones de educación en general y en las privadas en particular.

El nuevo paquete de reformas surge en un contexto en donde el mejoramiento de la calidad educativa, la equidad y el acceso, la proyección internacional de las instituciones y los sistemas educativos, la innovación y la investigación científica, la responsabilidad social de las universidades, el financiamiento y la gobernanza de las instituciones y los sistemas de educación son temas que dominan en la agenda internacional de la educación superior. Además, son temas respaldados por los principales organismos internacionales especializados o con injerencia en asuntos de educación superior.

Esta visión en común sobre los desafíos de la universidad contemporánea funciona en la práctica como un programa rector muy influyente para delinear las políticas nacionales de educación superior. Asimismo, este consenso ofrece un marco que brinda sentido y legitimidad a las acciones que se toman en los distintos sistemas educativos y, en esa medida, tienen un fuerte efecto homogeneizador sobre los cuerpos normativos locales (Acosta, de Vries, Hiram, & Rodríguez, 2016). Puede argumentarse que el poder de los organismos internacionales y la influencia de los modelos de gobierno universitarios más exitosos inducen a los tomadores de decisiones soluciones hacia un isomorfismo, al moldear las instituciones y organizaciones conforme a un modelo en común (Meyer, Drori, & Hwang, 2006).

El financiamiento de la educación superior continúa siendo una dimensión determinante del funcionamiento de las instituciones de educación superior y de la gobernanza de los sistemas. En los sistemas maduros, donde se ha construido la infraestructura necesaria para brindar una cobertura universal, el debate sobre el financiamiento se acentúa en nuevos temas que ordenan la agenda del financiamiento de la educación superior. Entre estas aristas pueden señalarse:

- a) La equidad, es decir, cómo asegurar una distribución equitativa de los costos educativos.
- b) La distribución de los recursos entre los distintos segmentos del sistema (por ejemplo, universidad versus estudios técnicos, estudios de grado o posgrado, instituciones públicas o privadas).
- c) El financiamiento de actividades de alto costo (posgrados e investigación); y
- d) El balance entre los aportes públicos y privados.

LAS NUEVAS LEGISLACIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR: ÉNFASIS EN LA CALIDAD EDUCATIVA

El aseguramiento de la calidad emergió fortalecido de las reformas y se ha convertido en un pilar de la nueva gobernanza de los SES.³ El marco normativo en el que se encuadran las nuevas legislaciones se ha consolidado también con la actualización o sanción de nuevas leyes de aseguramiento de la calidad o en nuevas legislaciones en campos afines como las leyes de educación vocacional, o las leyes del sector de ciencia, tecnología e innovación. Por otro lado, los ordenamientos legales internos de las universidades han crecido en importancia con las nuevas reformas debido a que las leyes generales delegan en las instituciones de educación superior el tratamiento de puntos específicos relativos. Sin embargo, las nuevas leyes implican la creación de nuevos reglamentos para ser operativas, y las agencias creadas por esas leyes son generadoras a su vez de nuevas normas formándose así una textura normativa más densa.

El tamaño, diversificación y complejidad de los actuales sistemas de educación superior hacen necesario la introducción de mecanismos estandarizados de gestión de la calidad educativa. La calidad educativa es un aspecto presente en los nuevos marcos legales de educación superior de Brasil, Chile, Perú y Paraguay. En estos países las legislaciones más recientes abordan específicamente la cuestión del licenciamiento, evaluación y acreditación de las instituciones de educación superior, haciendo del refinamiento de los sistemas de aseguramiento de la calidad educativa un aspecto sumamente relevante. Los ajustes con respecto a los sistemas de aseguramiento de la calidad reflejan, por un lado, el agotamiento de los mecanismos tradicionales basados en la confianza y el prestigio de las instituciones, y por otro, reflejan que estos cambios buscan la construcción de una gobernanza más acorde con las exigencias de esos sistemas cada vez más diversos y complejos.

Las nuevas reglas del juego

Las reformas se realizaron en países que previamente habían otorgado a los mercados un papel excepcional en la auto-regulación de los procesos internos. En este contexto, al seno de las políticas de privatización y desregulación, no sólo creció desordenadamente la oferta privada de servicios educativos, sino que también el Estado fomentó la competencia como mecanismo de regulación y coerción. Las reformas de los sistemas de educación superior en América Latina ofrecen una oportunidad excepcional para observar las tendencias que están moldeando el escenario de la educación superior, permitiendo la exploración de los tipos de cambios en la relación entre el Estado y las instituciones de educación superior

³ Con las reformas pro-mercado, el Estado también buscaba condicionar las conductas de los actores. Se suponía que la fuerza auto-reguladora del mercado y la competencia producirían mejores resultados agregados. Las reformas actuales apuestan al fortalecimiento del marco regulatorio para influir en las conductas de los actores.

que pueden detectarse de estas nuevas leyes, así como de que nuevos compromisos se forman entre los actores relevantes.

Estas interrogantes suponen que las legislaciones han introducido cambios importantes en sus mecanismos de coordinación. El marco de gobernanza que ha emergido de las recientes reformas legales se caracteriza por la creación de un complejo entramado de instancias encargadas de la dirección política, la regulación y la coordinación de la educación superior. Si se lanza la hipótesis de que las reformas legislativas están cambiando las reglas de la gobernanza de los sistemas, es legítimo interrogarse por el tipo de relaciones que está emergiendo. No sólo se trata de identificar quiénes acceden a posiciones de autoridad en el campo institucional (y quienes son desplazados de las mismas), sino también de identificar el tipo de relaciones que hace posible el ejercicio de esta autoridad. ¿Se están perfilando nuevos principios de organización del gobierno de lo sistema o prevalece la continuidad con respecto a los esquemas previos?

Autoridad y regulación: ¿tensión o complementariedad?

Las nuevas legislaciones crearon nuevos organismos encargados de distintas funciones en el campo de la educación superior. La proliferación de entidades dentro del sistema debe entenderse como expresión de un renovado protagonismo del Estado. El retorno del Estado, sin embargo, no supone la simple restauración del viejo modelo de intervención apoyado en las estructuras de “mando-y-control” burocráticas, por el contrario, muestra la gestación de un modelo de gobernanza de la educación superior apoyado en dos pilares; 1) la afirmación de la autoridad del Estado en la rectoría política de sistema de educación superior, y 2) la creación de nuevas instancias colegiadas de consulta y regulación.

La afirmación de la autoridad del Estado en la dirección política de sistema de educación superior comprende la creación de unidades de gobierno especializadas y la centralización de funciones que antes eran responsabilidad de las IES o de otros actores. La nueva gobernanza requiere de gobiernos con capacidad para conducir los asuntos públicos y colectivos. No se trata del regreso del Estado interventor, sino de la construcción de capacidades políticas para actuar en un entorno cada vez más complejo (Howlett & Ramesh, 2016).⁴

La afirmación de la autoridad del Estado frente al campo de la educación superior está presente en todas las legislaciones que se analizaron en este trabajo de investigación, observando que las reformas han avanzado en tres direcciones. La primera, hacia el fortalecimiento de las instancias ejecutivas de dirección de la educación superior y centralización de responsabilidades y funciones. La segunda, hacia la instauración de un régimen

⁴ Las capacidades del Estado son las analíticas (generación, sistematización y difusión de conocimiento, construcción de sistemas de información), gestión (liderazgo y gestión estratégica, la provisión de recursos, estado de derecho, rendición de cuenta) y políticas (comprensión de los intereses y motivos de los actores, desarrollo y movilización de apoyo, coordinación y construcción de legitimidad y confianza).

de sanciones y endurecimiento de condiciones de entrada de nuevas IES al campo de la educación superior. La tercera, hacia el fortalecimiento de los mecanismos de generación, procesamiento y sistematización de información.

Las reformas incluyen medidas de apuntalamiento del poder de dirección del Estado en el campo de la educación superior. Las nuevas atribuciones de supervisión y sanción están diseñadas para limitar el alcance de los distintos mercados en la educación superior, lo que otras palabras, significa que las ideas de planeación y control ganaron terreno con respecto a la “libre competencia” y la auto-regulación.

Los efectos de estas medidas no se circunscribieron al sector privado, sino que también afectaron de modo importante la posición relativa de las IES públicas en su campo institucional. Los casos de Chile, Paraguay, Ecuador, y Perú son emblemáticos al respecto.

En Chile, por ejemplo, la creación de la *Subsecretaría de Educación Superior* significó un importante paso en la afirmación del Estado con respecto a la rectoría de la educación superior de ese país. Las responsabilidades asumidas por este organismo cubren un amplio rango entre las cuales cabe mencionar la coordinación y vinculación con instituciones educativas, gobiernos y organismos de ciencia y tecnología; la asignación de recursos; la ejecución de acciones programáticas como la elaboración de planes y políticas sectoriales, la generación de información, la administración del sistema de reconocimiento oficial de las instituciones educativas y el diseño, implementación y evaluación de las políticas académicas. La recientemente creada Subsecretaría de Educación Superior es la responsable de proponer una Estrategia para el Desarrollo de la Educación Superior y una Estrategia Nacional de Formación Técnico Profesional, teniendo bajo su cargo la administración del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (LES, 2018, Arts. 7-9).

En Perú, la creación de la *Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria* (SUNEDU) siguió un modelo organizacional similar, teniendo injerencia sobre instituciones tanto públicas como privadas (LU, 2014, Arts. 12-25). La SUNEDU funge como el órgano responsable del licenciamiento y acreditación de las universidades y la verificación del cumplimiento de las condiciones básicas de calidad, así como de la supervisión de la calidad del servicio educativo. Entre las principales funciones de la SUNEDU se encuentran el atender las solicitudes de licenciamiento de instituciones y programas de grado; determinar infracciones e imponer sanciones; emitir opinión sobre cambios de denominación de las IES; supervisar la calidad de los servicios; supervisar el uso de los recursos públicos asignados a las IES; supervisar la planta docente; y definir criterios técnicos para la convalidación y revalidación de estudios, grados y títulos.

En Ecuador, bajo la nueva reforma, la rectoría de la política educativa del nivel superior está a cargo de la *Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación*. El secretario es designado por el presidente de este país, teniendo amplias atribuciones para la coordinación entre el gobierno y el SES; la definición y aplicación de las políticas académicas, tales como la garantía de la gratuidad de la educación superior, la identificación de

las carreras de interés prioritario, la coordinación del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior y el Sistema de Nivelación y Admisión, y la política de investigación científica y tecnológica (LOES, 2010, Arts. 180-183). En este país, a diferencia de la arquitectura institucional de Chile y Perú, la autoridad política actúa en coordinación con el Consejo de Educación Superior, una instancia colegiada encargada de la planificación, regulación y coordinación interna del Sistema de Educación Superior, y la Asamblea del Sistema de Educación Superior, un órgano consultivo que brinda asistencia al Consejo.

En el caso de Paraguay, el gobierno del sistema de educación superior se basa en dos pilares: *el Consejo de Educación Superior (CNES)* y *la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior*. Y las nuevas reformas están lejos de romper con la tradición colegiada de gobierno del sistema paraguayo de educación superior. La representación académica en CNES es claramente mayoritaria contando con 4 rectores de IES públicas y privadas, 2 directores de institutos, 2 catedráticos y 2 estudiantes, y 3 funcionarios que representan al Estado. Las atribuciones de gobierno del CNES son amplias. Este Consejo propone políticas públicas, dictamina sobre creación y clausura de IES, define criterios curriculares, brinda información sobre calidad educativa, clausura sedes y carreras, hace propuestas sobre financiamiento, dicta sanciones en caso de incumplimiento de regulaciones y propone medidas para una mejor articulación con el sistema de educación media superior (LES, 2013). El mandato legal CNES, sin embargo, es más acotado con la nueva legislación que con la hoy extinta Ley de Universidades N° 136. (ver Tabla 2).

El endurecimiento de las regulaciones para la entrada de nuevas IES

Las legislaciones, además de elevar las exigencias para la creación de nuevas IES, han endurecido las condiciones para permanecer en el campo al mismo tiempo que los mecanismos de supervisión y vigilancia se han fortalecido. El fortalecimiento de la autoridad de los gobiernos se observa con claridad en dos aspectos fundamentales que representan una clara expresión del poder de coacción que los gobiernos han adquirido en los últimos años: En primer lugar, el endurecimiento de las regulaciones para la creación de nuevas instituciones educativas con el fin de evitar un crecimiento desordenado de la oferta de ES; y en segundo, el fortalecimiento de los sistemas de supervisión para evitar los fraudes en la prestación de los servicios educativos y las deficiencias en materia de calidad educativa.

Lo anterior, puede constatarse en la nueva legislación chilena, ecuatoriana y peruana, las cuales han creado un ambiente más exigente para la apertura de nuevas instituciones educativas privadas y públicas, y han introducido estándares de calidad académica más estrictos y exigentes.

En Chile, por ejemplo, las nuevas instituciones privadas tienen que obtener un certificado de reconocimiento oficial otorgado por el Ministerio de Educación para comenzar operaciones para el cual las IES deben presentar su proyecto de desarrollo institucional y

Tabla 2. Instancias de dirección, supervisión y coordinación de los sistemas de educación superior

Tipo	Chile	Colombia	Ecuador	Perú	Paraguay
Política	Subsecretaría de Educación Superior Superintendencia de Educación Superior.	Ministerio de Educación	Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación.	Superintendencia Nacional de Educación Superior Universitaria (SUNEDU)	Ministerio de Educación
Calidad	Comisión Nacional de Acreditación Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior.	Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES). Consejo Nacional de Acreditación (CNA) Comisión Nacional Intersectorial de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CONACES)	Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES) Examen Nacional de evaluación de carreras y programas académicos. Sistema de Evaluación Estudiantil.	Consejo Nacional de Evaluación, Acreditación y Certificación de la Calidad Educativa.	Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES).
Información	Sistema de Información pública de la CNA		Sistema Nacional de Información de la Educación Superior del Ecuador	SUNEDU es responsable de publicar información sobre el SES.	
Coordinación	Comités Técnicos Especializados para subsistemas universitario y técnico-profesional.	Consejo Nacional de Educación Superior (CESU)	El Consejo de Educación Superior (CES); Asamblea del Sistema de Educación Superior. Comités Regionales Consultivos de Planificación de la Educación Superior. Consejo de Educación Superior (CES)		Consejo de Educación Superior
Financiamiento		Instituto Colombiano de Crédito y Estudios Técnicos en el Exterior (ICE/TEX) Fondo de Desarrollo de la Educación Superior (FODESEP)	Fondo Permanente de Desarrollo Universitario y Politécnico (FOPEDEUPO) Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas.		
Acceso al sistema	Sistema de Acceso (SA) a la educación superior.		Sistema de Nivelación y Admisión.		

Fuente. Elaboración propia.

educativo. Una vez cubierto este requisito, las IES deben someterse a un proceso de reconocimiento y licenciamiento que consiste en la implementación supervisada del proyecto institucional. El Consejo Nacional de Educación evalúa el proyecto institucional de las nuevas universidades privadas por un periodo de cinco años, si la evaluación es exitosa, se otorga la autonomía a la institución solicitante, en caso contrario se pide la revocación del reconocimiento oficial y el cierre de la institución⁵.

Las exigencias normativas se han endurecido igualmente en Ecuador, en donde la creación de nuevas IES se realiza con base en las evaluaciones realizadas por el Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación (CACES). En Ecuador, la ley exige a las nuevas instituciones una propuesta de su estructura orgánica y académica, así como su modelo curricular y pedagógico, una planta académica compuesta de 60% de profesores de tiempo completo, además de un estudio de viabilidad económica y financiera, infraestructura propia y otros requisitos más.

En Perú, la creación y el licenciamiento de parte del Estado para abrir nuevas universidades también obliga a las instituciones al cumplimiento de nuevas regulaciones en materia de calidad. En Perú, la SUNEDU es el organismo que define las condiciones exigibles a las universidades y supervisa el proceso de evaluación dando autorización a las instituciones para operar 6 años como mínimo, tomándose en consideración aspectos como: los objetivos académicos, los planes de estudios, grados y títulos que se planea otorgar; la consistencia entre planes y recursos financieros; la infraestructura y equipamiento; las líneas de investigación; el personal docente (no menos de 25% de tiempo completo); así como los servicios complementarios y de inserción laboral (LU, 2014, Arts. 26-29).

En Chile la fiscalización del cumplimiento de las disposiciones legales está a cargo de la Superintendencia de Educación Superior (LES, 2018, Arts. 18-79). La función de este organismo es la supervisión del cumplimiento de las disposiciones legales por parte de controladores, socios y directivos de las IES, al grado de revisar los estados financieros de las instituciones, verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos con los estudiantes, además de contar con la autoridad para citar a declarar a autoridades de las IES y a los relacionados en caso de investigaciones. Cabe mencionar que el acatamiento de las resoluciones de la Superintendencia es obligatorio siendo facultad de este órgano el iniciar investigaciones ante faltas graves e incumplimientos de los compromisos financieros o académicos adquiridos por las IES.

Fortalecimiento de sistemas de información para la supervisión y control

Los gobiernos operan en un escenario complejo en donde las políticas públicas de viejo cuño han perdido efectividad y en donde los sistemas de educación superior se han tornado

⁵ Ley de Educación General N° 20,370 (2009) y sucesivas modificaciones.

cada vez más diversos y complejos. En respuesta a estos desafíos, las ideas de gobernanza o Estado regulador han planteado el que los Estados desarrollen nuevas herramientas de intervención. Bajo este ambiente de creciente complejidad, la información resulta un insumo crítico para los actores, especialmente aquellos con poder de decisión. De ahí, que las nuevas reformas en ES han canalizado importantes esfuerzos para la construcción de sistemas de información más eficientes.

La complejidad del campo institucional de las universidades ha propiciado el surgimiento de nuevas fuentes de información que a su vez requieren de sistemas cada vez más sofisticados para su administración, haciendo que el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para gestionar información se apoye en cuatro pilares: 1) El tamaño, la complejidad y diversidad de los sistemas; 2) Los nuevos mecanismos de supervisión y aseguramiento de la calidad instituidos; 3) Las crecientes demandas sociales para asegurar transparencia y rendición de cuentas; 4) El renovado activismo gubernamental y endurecimiento de las exigencias para la creación de nuevas instituciones.

En Ecuador, bajo la nueva legislación se creó el Sistema Nacional de Información de la Educación Superior dependiente de la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación. Ahora, con la nueva normatividad se obliga a las IES a brindar información acerca de la matrícula, personal académico, producción de investigación, seguimiento de graduados y la situación financiera de la institución, además, de tener la obligación de publicar en sus portales toda la información relativa a las remuneraciones de su personal (LOES, 2010, Arts. 42-43 y 137).

En el caso de Chile, la responsabilidad de desarrollar y operar un Sistema Nacional de Información de Educación Superior está en manos del Ministerio de Educación (ME). Este sistema de información tiene el propósito de contribuir a un mejor diseño de las políticas y mejorar la gestión del sistema y de las IES. Ahora, las IES se encuentran obligadas a proveer la información requerida por el ME a través del Sistema de Información y en caso de incumplimiento, el ME cuenta con facultades para imponer sanciones.

Como parte de la nueva política de transparencia las IES públicas y privadas de Perú ahora tienen la obligación de publicar en sus portales la información referida a la normatividad interna (estatutos, planes, actas); estados financieros y presupuesto; disponibilidad de becas y créditos; matrículas cobradas, inversiones y donaciones; así como los proyectos de investigación vigentes (LU, 2014, Art. 11). Asimismo, derivado de los cambios en la política para el aseguramiento de la calidad se creó el Sistema Integrado de Información de la Educación Superior Universitaria, con el fin de mejorar la toma de decisiones por parte del Estado y los ciudadanos.⁶

En Paraguay, el Consejo Nacional de Educación Superior tiene ahora la responsabilidad de publicar información sobre la calidad de las carreras y las instituciones educativas

⁶ Política de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior Universitaria (Ministerio de Educación, 016-2015)

sobre la base de información provista por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior. Asimismo, las IES tienen la obligación de presentar informes anuales al Consejo Nacional de Educación Superior sobre académicos, funcionarios y personal administrativo (LES, 2013, Arts. 9 y 84).

En las nuevas legislaciones de ES implementadas por los países analizados en este estudio se observan dos características que distinguen a los sistemas de gestión información: La primera, es el hecho que las instancias encargadas de esta función, con la salvedad del caso paraguay, se encuentran adscritas a los respectivos ministerios de educación, siguiendo una organización centralizada de los sistemas de información que refuerza la posición de los gobiernos frente a las instituciones educativas. La Segunda característica, es que los sistemas de información forman parte de un régimen de supervisión y control que se inspira en la experiencia desreguladora iniciada en los noventa y en donde las conductas disfuncionales del presente (mala calidad educativa, fraudes económicos, elevados costos) motivaron el diseño de un sistema de información orientado a la supervisión y el control más que a la construcción de relaciones de cooperación entre los actores.

Concentración de atribuciones: el estado y el nuevo equilibrio de poder

En la creación y el fortalecimiento de los órganos encargados de la dirección política del SES se observa una fuerte concentración de atribuciones. El nuevo equilibrio de poder resultante acrecienta el poder del Estado para dirigir, supervisar, intervenir e imponer sanciones. Ahora, las competencias que tiene el Estado en materia de supervisión y vigilancia y de sanciones lo han convertido en un jugador mucho más poderoso. Estas medidas, ideadas para corregir las deficiencias atribuidas a la elevada exposición de las universidades hacia los mercados (costos excesivos, fraudes, exclusión), significan un cambio importante en las reglas del juego. Las nuevas medidas significan un constreñimiento para la libertad de acción y la autonomía de las IES, en donde el Estado gana poder con estas reformas, pero, además, amplía sus atribuciones en materia de planeación y dirección estratégica de los sistemas educativos.

¿HACIA UN MÁS EFECTIVO ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD DE LOS SISTEMAS EDUCATIVOS?

Los sistemas de aseguramiento de la calidad de la educación superior han estado en permanente desarrollo desde los años noventa, apoyando su evolución en dos pilares fundamentales. Por un lado, el involucramiento directo de los gobiernos en la regulación de la calidad educativa mediante el condicionamiento de los aportes económicos al desempeño educativo y la fijación de estándares mínimos exigibles para la apertura de nuevas instituciones y programas. Y por otro, la creación de agencias públicas y/o semipúblicas

encargadas de la evaluación externa de las instituciones y la acreditación de programas en casi todos los países de la región (Rama, 2009).

La maduración de estas tendencias ha tenido un profundo impacto en la gobernanza de los sistemas educativos porque han supuesto el fortalecimiento de los mecanismos de control, sin que ello, signifique una transferencia del poder de decisión a la elite académica o a los mercados (Brunner, 2014). El enfoque regulatorio aplicado al problema de la calidad supone un diálogo entre expertos: los evaluados que conocen las condiciones en las que se desenvuelven y los evaluadores que son expertos en el campo.⁷

El enfoque regulatorio aplicado a la educación superior promete resolver la vieja tensión control y libertad. En un esquema ideal, el Estado busca que las IES contribuyan efectivamente al desarrollo socioeconómico sin que ese condicionamiento signifique una merma en su libertad y capacidad para innovar (King, 2018). El Estado en este caso se aleja de la arena de juego para actuar como un garante de los compromisos entre las agencias reguladoras y los regulados

En materia de aseguramiento de la calidad, las reformas a las legislaciones de educación superior en la región presentan claroscuros. Lo casos de Colombia y Perú no pueden ser considerados plenamente como experiencias recientes, dado que en el primer caso se rige por una ley de los años noventa, y en el otro, el marco legal está sujeto a un proceso de revisión. En los casos de Chile y Ecuador, las legislaciones implementadas en años recientes en estos países aportan tres novedades importantes: la centralización de la toma de decisiones; esquemas de sanciones y castigos frente al incumplimiento; y la gestión colegiada en la toma de decisiones.

En el marco de la nueva legislación chilena las IES están obligadas a brindar información pormenorizada al Sistema Nacional de Información y al Sistema de Aseguramiento de la Calidad.⁸ La Superintendencia está encargada de la atención de los reclamos, implementar mecanismos de mediación para la solución de conflictos y llevar a cabo investigaciones en casos de denuncia. En caso de ser necesario, puede imponer sanciones que, según la gravedad de la denuncia, pueden ir desde amonestaciones, hasta multas e inhabilitaciones.

Esta nueva legislación⁹ también reformó el marco normativo para el aseguramiento de la calidad instituyendo el Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior integrado por la Subsecretaría de Educación Superior, el Consejo Nacional de Educación, la Comisión Nacional de Acreditación y la Superintendencia de Educación Superior. La tarea de coordinación del Sistema se puso en manos de un Comité de

⁷ El modelo burocrático de gestión y fomento de la calidad educativa ha recibido muchas críticas. Las inercias burocráticas, la resistencia de las comunidades académicas a la inspección externa, la tensión entre diferentes definiciones de calidad, el interés por medir resultados y desempeño en lugar de insumos, entre otros factores, ha erosionado el modelo estatal de aseguramiento de la calidad.

⁸ Ley 21,091 sobre Educación Superior (2018), Artículos 36 a 39.

⁹ Ley del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, N° 20,129, Artículos 6 a 14.

Coordinación integrado por los directivos de los organismos participantes. Asimismo, la ley creó la Comisión Nacional de Acreditación (CNA) con la función de evaluar, acreditar, promover la calidad de las universidades, institutos profesionales y centros de formación técnica autónomos, y de las carreras y programas que ellos ofrecen.

En Ecuador, la Ley Orgánica de Educación Superior de 2010 define al sistema de evaluación de la calidad educativa como uno de los dos organismos que rigen a la educación superior en el país.¹⁰ La evaluación de la calidad educativa descansa en la autoevaluación y la evaluación externa. La primera consiste en la realización de un diagnóstico sobre la institución y los programas con el fin de identificar problemas y proponer soluciones. En la actividad participan todos los integrantes de la comunidad educativa. La evaluación externa está a cargo de expertos (pares) designados por el Consejo de Evaluación. El objetivo de la evaluación externa es determinar si el desempeño de la institución (programa o carrera) se apega a los estándares de calidad y si hay concordancia con la misión, visión y objetivos institucionales. La evaluación externa califica “ante la sociedad la calidad académica y la integridad institucional” (LOES, 2010, Arts. 98-102).

Como parte de las actividades de evaluación, el Consejo de Evaluación lleva a cabo dos exámenes: un Examen Nacional que evalúa Carreras y Programas de estudio y un examen de habilitación a los estudiantes de carreras de interés público. En un contexto de autonomía universitaria “tradicional”, la intervención del Estado y sus órganos colegiados en el establecimiento de mecanismos y métricas de evaluación tan minuciosas alrededor del “éxito” y la “calidad” educativa habría sido impensable en los 90s. No obstante, las fuertes críticas sociales y los percibidos rezagos en los sistemas educativos han empoderado y re-legitimado al Estado para intervenir de manera más directa en la definición y medición de la calidad y la relevancia de los sistemas. Determinar si es o no el camino correcto llevará varios años de observación y estudio.

En todo caso, uno de los principales riesgos de dicho neo-intervencionismo es que genera incentivos que pueden coartar las capacidades de las instituciones educativas para la innovación, la flexibilidad y para la diferenciación, al enfocarse casi exclusivamente en la obtención de buenos resultados en las métricas y exámenes nacionales, como un imperativo de supervivencia.

CONCLUSIONES

Como señala Clark (1983), la relación entre el Estado con las burocracias académicas era determinante para en la gobernanza de la educación superior. En esa puja por defender intereses e imponer visiones, los mercados, tenían un papel subordinado. En los noventas, la

¹⁰ El art. 15 de LOES (2010) establece que la educación superior está a cargo del Consejo de Educación Superior (CES) y el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (CEAACES).

desregulación y la apertura hacia los mercados pueden ser interpretadas como una apuesta de los gobiernos por resolver esta tensión en su favor. Las políticas pro-mercado en la educación superior pueden entenderse como un intento por alcanzar dos objetivos: 1) la ampliación del acceso a la educación superior, y 2) la reducción de costos.

Estas soluciones, sin embargo, abrieron otro frente de tensiones caracterizado por la creciente desigualdad y el deterioro de la calidad educativa. En el presente Siglo, las nuevas legislaciones en América Latina observan un cambio importante de tendencia reflejando el retorno del Estado a un rol más activo, directo y legítimo en la gobernanza de la educación superior.

La afirmación de la autoridad del Estado se ve apoyado en varias palancas:

- i. *Una significativa concentración de poder en manos de los gobierno a través de nuevas medidas para apuntalar la autoridad gubernamental.*
- ii. *Nuevas legislaciones que han impuesto importantes condicionamientos a los mercados.* Entre las medidas más significativas se encuentran: el endurecimiento de los requisitos para abrir nuevas instituciones educativas, el control de aranceles y otros cargos, y la introducción de diversos mecanismos que aseguran la gratuidad de los estudios. En ningún caso estas medidas implican la desaparición de los mercados, pero el contexto regulatorio emergente es mucho más exigente.
- iii. *Ampliación de competencias y atribuciones de los sistemas de aseguramiento de la calidad.* El aseguramiento de la calidad ha sido instituido como uno de los pilares de la gobernanza de los sistemas de educación. En la mayoría de los casos, la evaluación externa continúa siendo un ejercicio voluntario de las instituciones. Sin embargo, los condicionamientos regulatorios y económicos hacen prácticamente imposible sortear esta exigencia. Las autorizaciones oficiales y licenciamientos adoptados por algunas legislaciones, en los hechos, obliga a las instituciones a presentar evidencias de que cuentan con las condiciones básicas para la prestación del servicio.
- iv. *Difusión y fortalecimiento de instancias colegiadas de toma de decisiones.* La autoridad del Estado es insuficiente para enfrentar los desafíos derivados de la complejidad de los sistemas educativos. El Consejo Nacional de Educación Superior de Colombia, el Consejo de Educación Superior y la Asamblea del Sistema de Educación Superior de Ecuador y el Consejo de Educación Superior de Paraguay, entre otras, son instancias colegiadas que facilitan la coordinación y aportan legitimidad a las políticas públicas hacia el sector. La organización colegiada, muy arraigada en la vida interna de las universidades, es ahora replicada a nivel del sistema.
- v. *Participación más activa de los representantes de las burocracias académicas en órganos colegiados nacionales.* En las instancias colegiadas de Paraguay y

Colombia, por ejemplo, los rectores tienen la mayoría de los asientos en los consejos. Esto les otorga una gran influencia en el proceso de elaboración de políticas y de toma de decisiones. En Ecuador y Perú los representantes del mundo académico son elegidos por medio de concursos abiertos. En estos casos, la representación de los intereses académicos es menos directa. En Chile la coordinación con las universidades estatales se hace directamente con los rectores de estas instituciones.

En suma, a lo largo y ancho de América Latina el péndulo vuelve hacia un renovado activismo y protagonismo gubernamental en la dirección de los sistemas de educación superior, a través de una cascada de reformas en los marcos legales de diversos países. La etapa post-masificación, mucho más orientada a ordenar y asegurar la calidad y relevancia académicas, aunada a una nueva legitimidad de los gobiernos latinoamericanos después del desencanto y los percibidos abusos de la etapa neoliberal de desregulación, dan un nuevo “bono democrático” y de legitimidad a los gobiernos para imponer sus agendas en la educación superior. Lo anterior necesariamente ha implicado una redefinición del concepto de autonomía universitaria y de sus alcances, no siempre explícita sino factual.

No obstante, y a diferencia de la etapa estatista-desarrollista de buena parte del Siglo pasado, el modelo emergente de gobernanza de los sistemas de educación superior en los casos analizados se apoya no solo en el fortalecimiento de la autoridad gubernamental, sino también de instancias colegiadas para la toma de decisiones. Lejos de ser un contrasentido, ambas tendencias son complementarias y hasta necesarias. La delegación de poder para la toma de decisiones a diversas agencias pro-gubernamentales reconoce, por un lado, las limitaciones del gobierno para resolver todos los problemas y, por el otro, genera un manto de legitimidad de que la agenda gubernamental se da en un marco plural de gobernanza.

La pregunta abierta es si este nuevo “estatismo colegiado” en Latinoamérica dejará mejores dividendos en materia de calidad, relevancia e innovación en la educación superior de la región, aspectos indispensables tener un rol más protagónico en la sociedad del conocimiento.

REFERENCIAS

- Acosta Silva, A. (2002). El neointervencionismo estatal en la educación superior en América Latina. *Sociológica*, 17(49), 43-72.
- Acosta, A., de Vries, W., Hiram, Á., & Rodríguez, R. (2016). *Decidir entre tensiones. Dilemas de la planeación universitaria para el siglo XXI*. Ciudad de México: ANUIES.
- Aguilar Villanueva, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.

- Baldwin, R., Cave, M., & Lodge, M. (2012). *Understanding regulation. Theory, strategy, and practice*. Oxford: Oxford University Press.
- Bernasconi, A. (2006). Breaking the institutional mold: faculty in the transformation of Chilean higher education from state to market. In H.-D. Meyer, & B. Rowan, *The new institutionalism in education*. Albany: State University of New York Press.
- Bernasconi, A. (2007). Is there a Latin American model of the university? *Comparative Education Review*, 52(1).
- Bernasconi, A. (2015). Inclusion Programs at Elite Universities: The Case of Chile. In *Mitigating Inequality: Higher Education Research, Policy, and Practice in an Era of Massification and Stratification* (Vol. 11). Emerald Group Publishing.
- Birnbaum, R. (2000). The life cycle of academic management fads. *The Journal of Higher Education*, 71(1), 1-16.
- Bleiklie, I. (2006). Policy regimes and policy making. In M. Kogan, M. Bauer, I. Bleiklie, & M. Henkel, *Transforming higher education. A comparative study (2nd edition)*. Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., & Musselin, C. (2011). New public management, network governance and the university as a changing professional organization. In T. Christensen, & P. Lægheid, *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 161-176). Farnham, UK: Ashgate.
- Braithwaite, J. (2008). *Regulatory capitalism. How it works, ideas for making it work better*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Brunner, J. J. (2011). Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias. *Revista de Educación*(355), 137-159.
- Brunner, J. J. (2013). *The rationale for higher education investment in Ibero-America*. OECD, Development Centre Working Paper No. 319, Paris.
- Brunner, J. J. (2014). Políticas de educación superior en Iberoamérica: la gobernanza de los sistemas. *Cuadernos Hispanoamericanos*(769-770), 27-38.
- Brunner, J. J., & Uribe, D. (2007). *Mercados universitarios. Los nuevos escenarios de la educación superior*. Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Brunner, J. J., & Villalobos, C. (2014). *Políticas de educación superior en Iberoamérica, 2009-2013*. Santiago Chile: Centro de Políticas Comparadas de Educación (CPCE), Universidad Diego Portales, III Encuentro de Rectores Universia, Río de Janeiro, 2014.
- Brunsson, N., & Sahlin-Anderson, K. (2000). Constructing organizations: the example of public sector reform. *Organization Studies*, 21(4).
- Capano, G., & Pritoni, A. (2019). Varieties of hybrid systemic governance in European Higher Education. *Higher Education Quarterly*, 73(1), 10-28.
- Christensen, T. (2011). University governance reforms: potential problems of more autonomy? *Higher Education*, 62(4), 503-517.
- Christensen, T., & Lægheid, P. (2011). Beyond NPM? Some development features. In T. Christensen, & P. Lægheid, *The Ashgate Research Companion to New Public Management*. Surrey, UK & Burlington, USA: Ashgate Publishing Limited.
- CINDA. (2015). *La transferencia de I+D, la innovación y el emprendimiento en las universidades. Educación superior en Iberoamérica. Informe 2015*. Santiago,. Centro Interuniversitario de Desarrollo, Santiago de Chile.
- Clark, B. (1983). *The higher education system: Academic organization in cross-national perspective*. Berkeley, CA.: University of California Press.

- de Boer, H., Enders, J., & Schimank, U. (2007). On the way towards New Public Management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany. In D. Jansen, & D. Jansen (Ed.), *New forms of governance in research organizations disciplinary approaches, interfaces and integration*. Dordrecht: Springer.
- de Boer, H., Enders, J., & Schimank, U. (2008). Comparing Higher Education Governance Systems in Four European Countries. In N. Soguel, & P. Jaccard, *Governance and Performance of Education Systems*. Dordrecht: Springer.
- de Vaus, D. (2008). Comparative and Cross-National Designs. In P. Alasuutari, L. Bickman, & J. Branne, *The SAGE Handbook of Social Research Methods*. London.
- DiMaggio, P. J., & Powell, W. W. (1983). The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- Drahos, P. (Ed.). (2017). *Regulatory Theory. Foundations and applications*. The Australian National University.
- Ferlie, E., Musselin, C., & Andresani, G. (2008). The steering of higher education systems: a public management perspective. *Higher Education*, 56, 325-348.
- Howlett, M., & Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4).
- Jongbloed, B. (2003). Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets. *Higher Education Quarterly*, 57(2), 110-135.
- King, R. (2007). *The regulatory state in an age of governance. Soft words and big sticks*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- King, R. (2018). Challenges for quality assurance in higher education: the regulatory turn. In E. Hazelkorn, H. Coates, & A. C. McCormick, *Research Handbook on Quality, Performance and Accountability in Higher Education*. Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- Klijn, E. H. (2012). New Public Management and governance: a comparison. In D. Levi-Faur, *The Oxford handbook of governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Koop, C., & Lodge, M. (2017). What is regulation? An interdisciplinary concept analysis. *Regulation & Governance*, 11(1).
- Krücken, G. (2011). *European perspective on new modes of university governance and actorhood*. Research & Occasional Paper Series, 17.11, University of California, Center for Studies in Higher Education, Berkeley.
- Krücken, G., & Meier, F. (2006). Turning the university into an organizational actor. In G. S. Drori, J. W. Meyer, & H. Hwang, *Globalization and organization: World society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press.
- Labraña, J. (2018). El concepto de sistema de los sistemas de educación superior: el caso chileno. *Calidad en la Educación*(44), 276-299.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur, *Handbook on the politics of regulation*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar .
- Luhmann, N. (2005). *Organización y decisión: autopoiesis, acción y entendimiento comunicativo*. Barcelona: Anthropos.
- Luhmann, N., & Barrett, R. (2018). *Organization and decision*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Marginson, S. (2016). Global stratification in higher education. In: (eds) . . Springer, Cham. In S. Slaughter, & B. J. Taylor, *Higher education, stratification, and workforce development* (Vols. Higher Education Dynamics, Vol. 45). Springer, Cham.

- Mayntz, R. (2006). Governance en el Estado moderno. *Postdata*, 11, 103-117.
- Meyer, H.-D. (2002). From “loose coupling” to “tight management”? Making sense of the changing landscape in management and organization theory. *Journal of Educational Administration*, 40(6), 515-520.
- Meyer, H.-D. (2002). The new managerialism in education management: corporatization or organizational learning? *Journal of Educational Administration*, 40(6), 534-551.
- Meyer, J. W., Drori, G. S., & Hwang, H. (2006). World society and the proliferation of formal organization. In J. W. Meyer, G. S. Drori, & H. Hwang, *Globalization and organization. World society and organizational change*. Oxford: Oxford University Press.
- Mintzberg, H. (1980). Structure in 5's: A synthesis of the research on organization design. *Management Science*, 26(3), 322-341.
- Neave, G. (1997). On courtiers, panders and other bodies intermediary. *Tertiary Education and Management*, 3(3), 189-197.
- Neave, G. (1998). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), 265-284.
- Neave, G. (2012). *The evaluative state, institutional autonomy and re-engineering higher education in Western Europe. The prince and his pleasure*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Paulus, N. (2006). Las universidades desde la teoría de los sistemas sociales. *Calidad en la educación*(25), 285-314.
- Peters, B. (2005). Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control? *Foro Internacional*, 45(4), 585-598.
- Peters, B., & Pierre, J. (1998). Governance without government? Rethinking public administration. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(2), 223-243.
- Pierre, J., & Peters, B. G. (2005). *Governing complex societies. Trajectories and scenarios*. Houndmills & New York: Palgrave Macmillan.
- Polidori, M. M., Marinho-Araujo, C. M., & Barreyro, G. B. (2006). SINAES: Perspectivas e desafios na avaliação da educação superior brasileira. *Ensaio*, 14(53), 425-436.
- Pusser, B. (2005). Competing conceptions of university governance: negotiating the perfect storm. *The Journal of Higher Education*, 76(5).
- Rabossi, M. (2009). Two different organizational reactions: the university sector in Argentina and Colombia and the neoliberal proposal. *Policy Futures in Education*, 7(5), 532-542.
- Rama, C. (2009). Macrotendencias y macrotensiones: Las encrucijadas de la educación superior en América Latina. *Policy Futures in Education*, 7(5), 463-472.
- Reale, E., & Primeri, E. (2015). Approaches to Policy and Governance in Higher Education. In J. Huisman, H. de Boer, D. D. Dill, & M. Souto-Otero, *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance* (pp. 20-37). Palgrave Macmillan.
- Riege, A., & Lindsay, N. (2006). Knowledge management in the public sector: stakeholder partnerships in the public policy development. *Journal of Knowledge Management*, 10(3), 24-39.
- Salto, D. J. (2018). Quality assurance through accreditation: When resistance meets over-compliance. *Higher Education Quarterly*, 72(2), 78-89.
- Scott, C. (2004). Regulation in the age of governance: The rise of the post-regulatory state. In J. Jordana, & D. Levi-Faur, *The politics of regulation: institutions and regulatory reforms for the age of governance*. Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Scott, C., & Hood, C. (2004). Higher education and university research: harnessing competition and mutuality to oversight? In C. Hood, J. Oliver, B. Guy Peters, & C. Scott, *Controlling*

- modern government. Variety, commonality and change.* Cheltenham, UK, & Northampton, USA: Edward Elgar .
- Seidl, D., & Becker, K. H. (2006). Organizations as distinction generating and processing systems: Niklas Luhmann's contribution to organization studies. *Organization*, 13(1), 9–35.
- Shattock, M. (2006). *Managing good governance in higher education.* Berkshire, UK: Open University Press.
- Teixeira, P., Jongbloed, B. B., Dill, D. D., & Amaral, A. (2004). *Markets in higher education: rhetoric or reality?* (Vol. 6). Springer Science & Business Media.
- van Vught, F., & de Boer, H. (2015). Governance models and policy instruments. In J. Huisman, H. de Boer, D. Dill, & M. Souto-Otero, *The Palgrave International Handbook of Higher Education Policy and Governance.* Hampshire, UK: Palgrave Macmillan.
- Yeung, K. (2010). The Regulatory State. In R. Baldwin, M. Cave, & M. Lodge, *The Oxford Handbook of Regulation* (pp. 64-83). Oxford: Oxford University Press.