



Revista iberoamericana de educación superior

ISSN: 2007-2872

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad y la Educación;
Universia

Mella-Polanco, Marcelo

Consenso y confrontación en los sistemas de educación superior iberoamericanos¹

Revista iberoamericana de educación superior, vol. IX, núm. 26, 2018, pp. 03-21

Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de
Investigaciones sobre la Universidad y la Educación; Universia

DOI: <https://doi.org/10.22201/iisue.20072872e.2018.26.288>

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=299158444001>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

Consenso y confrontación en los sistemas de educación superior iberoamericanos¹

Marcelo Mella-Polanco

RESUMEN

El propósito de este artículo consiste en analizar comparativamente las condiciones que inciden sobre la autorregulación y gobernanza de los sistemas de educación superior en Iberoamérica. Puntualmente, se indagará en los efectos de las políticas estatales sectoriales en el funcionamiento de los SES. En este marco examinaremos ¿qué factores determinan el consenso o la confrontación sobre los sistemas de educación superior (SES) en cada uno de los casos estudiados? Utilizando el *qualitative comparative analysis* se estudiarán 16 casos en la región incluidos en el informe CINDA 2016. Se concluye que existen “dos mundos” que resuelven los desafíos de autorregulación y gobernanza por vías distintas, el de la educación superior pública masificada y el de la educación superior construida con base en lógicas de mercado.

Palabras clave: gobernanza, educación superior, políticas públicas, sociedad del conocimiento, Iberoamérica.

Marcelo Mella-Polanco

Chileno. Doctor en Estudios Americanos, Universidad de Santiago de Chile. Profesor Asociado, Facultad de Humanidades, Universidad de Santiago de Chile. Temas de investigación: políticas de educación superior, análisis comparado, presidencialismo de coalición.

marcelo.mella@usach.cl

¹ Una versión preliminar de este artículo corresponde a la ponencia presentada en la Conferencia Anual de REDGOB 2016, titulada “La gouvernance dans l’enseignement supérieur en perspective comparée”, organizada por ESSEC Business School en la localidad de Cergy Pontoise-Paris, en diciembre de 2016. Se agradecen los relevantes comentarios y sugerencias de Aníbal Pérez-Liñán; los errores que puedan apreciarse en el texto son responsabilidad del autor.



Consenso e confronto nos sistemas de educação superior ibero-americanos

RESUMO

O propósito deste artigo consiste em analisar comparativamente as condições que incidem sobre a autorregulação e governança dos sistemas de educação superior (SES) em Ibero-América. Pontualmente, se indagará sobre os efeitos das políticas estatais setoriais no funcionamento dos SES. Neste marco examinaremos: que fatores determinam o consenso ou a confrontação sobre os sistemas de educação superior (SES) em cada um dos casos estudados? Utilizando o *qualitative comparative analysis* (QCA) se estudaram 16 casos na região incluídos no informe CINDA 2016. Se conclui que existem “dois mundos” que resolvem os desafios de autorregulação e governança por vias distintas, o da educação superior pública massificada e o da educação superior construída com base em lógicas de mercado.

Palavras chave: governança, educação superior, políticas públicas, sociedade do conhecimento.

Consensus and confrontation in Ibero-American higher education systems

ABSTRACT

The purpose of this article is to analyze in a comparative perspective the conditions that affect self-regulation and governance of higher education systems (HES) in Latin America. The effects of sectoral state policies on the operation of the DCTs will be examined in detail. Within this framework, the authors examine what factors determine consensus or confrontation on higher education systems (HES) in each of the cases studied. Making use of qualitative comparative analysis (QCA), 16 cases in the region included in the CINDA 2016 report are studied in this article, in which the authors conclude that there are "two worlds" that solve the challenges of self-regulation and governance by different means, that of mass public higher education and that of higher education built on a market logic.

Key words: governance, higher education, public policies, knowledge society.

Recepción: 16/01/18. **Aprobación:** 19/06/18.

Introducción

El problema que aborda este artículo consiste en examinar las condiciones que inciden sobre el mantenimiento de la gobernanza de los sistemas de educación superior (SES) en Iberoamérica. Particularmente, preguntaremos ¿qué factores determinan el consenso o la confrontación sobre los sistemas de educación superior (SES) en cada uno de los casos estudiados? Para los propósitos de este artículo, nos ocupamos sólo de aquellos factores “específicos” que podrían condicionar la implementación y los resultados de la política y no de factores “genéricos”, como la disminución del apoyo gubernamental, la caída en el desempeño económico, el surgimiento de contestación social y movilizaciones multisectoriales, entre otras muchas posibilidades. Estos últimos factores podrían afectar la legitimidad del régimen de instituciones de educación superior (IES), sin embargo, en este estudio analizaremos factores “específicamente sectoriales” concurrentes en el diseño y gestión de las políticas como condiciones explicativas.

Siguiendo esta última distinción, el análisis identificará las combinaciones de factores que condicionan la estabilidad y capacidad de gobierno de los SES en la región, puntualmente, los efectos de las políticas estatales sectoriales en el funcionamiento de estos espacios. Asimismo, e indirectamente, se probará la eficacia heurística del análisis cualitativo comparado, método que elabora inferencias causales, identificando conjuntos de condiciones o “configuraciones causales” (Ragin, 1987; George y Bennett, 2005; Pérez-Liñán, 2010); estrategia, a nuestro juicio, ajustada a contextos de alta heterogeneidad política e institucional como los de América Latina.

En lo político, Iberoamérica se ha desplazado, desde los regímenes autoritarios característicos en esta región entre las décadas de 1960 y 1970, las transiciones y cambios de régimen en la década de 1980; hasta llegar a sistemas democráticos y sistemas híbridos de desigual calidad durante la década

de 1990, como es el caso de las “democracias delegativas” (O’Donnell, Iazzetta y Quiroga, 2011) o el denominado “autoritarismo electoral” (Schedler, 2016). Derivado del estudio de estas dinámicas, se observa la paradoja, habitual para los historiadores, de actores estratégicos que siendo constituidos por coyunturas críticas, al mismo tiempo contribuyen a configurar estos clivajes; vale decir, actores como resultados y factores del proceso político-social.

Siguiendo esta mirada, Jon Elster (1989), ha sostenido que la acción racional de un actor constituye una ecuación entre “adaptación”, entendida como articulación de las preferencias frente a las oportunidades, y “contra-adaptación”, percibida como el cuestionamiento y la transgresión de normas vigentes (que definen un marco de oportunidades para la acción). En relación con las IES, se podría formular esta misma condición paradojal de constituirse como un reflejo de procesos macro-políticos y, simultáneamente, contribuir de manera decisiva a la reproducción social, sea para mantener o alterar el *statu quo*.

Para contribuir a la reproducción social, un actor debe generar condiciones de legitimidad y eficacia en su actuación que fortalezca su capacidad de agencia. Al mismo tiempo, un conjunto de actores reunidos en un sistema que interactúa rutinariamente consigue objetivos comunes reduciendo sus niveles de entropía interna y fortaleciendo su gobernanza. Autores como Elinor Ostrom (2015) y otros pertenecientes a la nueva economía institucional (Bromley, 2006; Samuels, 2007) han desarrollado en profundidad estudios para entender la genética y evolución de la diversidad institucional, así como la capacidad de actores para autoorganizarse creando compromisos a largo plazo para la distribución de bienes comunes (Ostrom, 2011).

Sin ser el objetivo de este trabajo una aplicación sistemática de estos enfoques, entendemos con ellos que algunos aspectos relevantes para el desempeño de los SES en la región son la estabilidad



y gobernanza del sistema, en tanto constituyen una expresión de la capacidad de los actores para establecer compromisos entre sí y con otros *stakeholders* interviniéntes en el sistema.

Desde una mirada conceptual la gobernanza ha sido abordada extensamente, aunque para estos efectos, nos interesa destacar solo tres significados primordiales:

- a) La gobernanza como capacidad de gobierno. En este significado se ha destacado que es una determinada medida de calidad de acción gubernamental a través del tiempo (Flisfisch, 1989), siendo dimensiones claves la oportunidad de las decisiones, así como la eficacia y la congruencia de la gestión.
- b) La gobernanza como capacidad de los actores estratégicos para construir arreglos formales o informales para dirimir sus conflictos de manera controlada, en lógicas de interacción predominantemente horizontales (Coppedge, 1994).
- c) La gobernanza como fórmula de equilibrio vertical y horizontal que corresponden, respectivamente, a diseños institucionales más centralizados o más descentralizados. En esta perspectiva, John Gerring y Strom Thacker (2008) desarrollan su teoría de la gobernanza centrípeta en la que una autoridad centralizada se combina con mecanismos de inclusión de base amplia.

Evidentemente, las IES y en especial las universidades, cumplen una función política porque contribuyen a la generación de significados para guiar la reproducción social y colaboran en la construcción de repertorios conceptuales o mapas cognitivos para “la nunca acabada construcción del orden deseado” (Lechner, 1984). En la perspectiva de Steven Lukes (1985), compartimos la creencia de que las universidades poseen un relevante rol

político-simbólico en la disputa por la definición del “sentido común” (Nun, 2014), eliminando significados o conceptos a un repertorio político en contextos conflictivos (con referencia a la idea de “poder bidimensional” en este autor) o agregando significados o conceptos a un repertorio político en contextos conflictivos (con relación a la idea de “poder tridimensional” de Nun).

Sin embargo, en este trabajo no discutiremos los *outputs* de las universidades o de los sistemas en cada caso nacional, sino que indagaremos sobre posibles *inputs* que generan estabilidad y gobernanza en los SES en Iberoamérica. Esta indagación acerca de los factores y condiciones que inciden sobre los niveles de acuerdo referido a la educación superior, representa una aproximación preliminar considerando la necesidad de agregar mayor información para la caracterización de cada caso nacional. En este sentido, nuestra estrategia de investigación busca identificar “configuraciones causales” (Ragin, 1987) que condicionan (o no) el desarrollo de los SES y, de este modo, lograr entender mejor la diversidad de resultados a partir de la aplicación de políticas similares. Lo anterior implica un avance en la dirección correcta para entender mejor el proceso de las políticas públicas y abandonando posiciones dogmáticas acerca de las orientaciones ideológicas de estas políticas como condición suficiente para obtener resultados deseados. El reconocimiento de las diferentes combinaciones de factores que influyen, concretamente, en la pérdida de consenso sobre un sistema trata de evitar simplificaciones sobre la estabilidad o crisis de la institucionalidad en educación superior en la región estudiada, surgidas de análisis que elaboran inferencias a partir de métodos comparativos estadísticos.

Contexto teórico

Examinando la historia de las IES en América Latina se puede constatar que existen tres procesos de reforma y que, aunque sus fechas no deben ser consideradas absolutas, resultan equivalentes a los

cambios experimentados en la matriz del Estado. Según Claudio Rama (2006), estos tres momentos son: la primera reforma, cuyo propósito es la búsqueda de mayores grados de autonomía; la segunda reforma, conducente a la mercantilización de la educación superior y al aumento de su cobertura, y la tercera reforma, desplegada desde la década de 1990, potenciando la expansión internacional de las IES (Rama, 2006: 34-91). Esta perspectiva, aunque de gran interés a nivel de objetivos del proceso y estrategias, constituye una proyección de las dinámicas del sistema político general y de los cambios en el rol del Estado.

Por su parte, el clásico esquema de Burton Clark (1983), describe transiciones en los SES entre tres polos: a) IES organizadas con base en el principio de autonomía universitaria, b) IES organizadas a partir de la acción del Estado y c) IES organizadas mediante lógicas de la economía de mercado. Considerados estos polos como paradigmas de desarrollo organizativo, han posibilitado una discusión más elaborada acerca de la visión, misión y objetivos estratégicos de las IES. Para América Latina, José Joaquín Brunner (1997 y 2011) ha utilizado este modelo para describir la evolución histórica de los SES regionales desde la década de 1960. No queda suficientemente claro en los trabajos de Brunner como las IES podrían diferenciarse de estas tendencias de nivel macro o meso, contribuyendo a generar cambios o matices frente a las políticas sectoriales exponentes de la “corriente principal” de cada época. Tampoco resulta sencillo identificar los factores propiamente sectoriales (pertenecientes a cada SES), que explican el paso de un polo a otro o pérdida de acuerdo sobre la orientación de las políticas.

Este problema, presente en los estudios sobre la evolución histórica de los SES, no es exclusivo de los trabajos sobre Iberoamérica o América Latina, a tal punto que algunos llegan a afirmar respecto de las reformas sectoriales en la Unión Europea (UE) durante las últimas décadas, que el Proceso de Bolonia:

“parece haber sostenido, enmarcado y amplificado, pero no generado” las reformas (Witte, 2006: 465).

El extremo opuesto para analizar el funcionamiento de los SES está representado por teorías centradas en la gestión de las IES, enfoque conocido como Nueva Gestión Pública (NGP) (Osborne y Gaeblér, 1994). Originada en Gran Bretaña la NGP busca introducir reformas en las estructuras de gobierno universitario, a partir de un creciente grado de acuerdo sobre la “caja de herramientas”, se centra en la modernización de las IES, el fortalecimiento de la capacidad de gerenciamiento y la orientación al mercado (Ferlie, Musselin y Andresani, 2009). Según la OCDE (1995), entre las principales medidas incluidas en la NGP se cuentan:

- 1) Transferencia de competencias e introducción de mayor flexibilidad en los mandos; 2) garantizar los resultados, el control y la responsabilidad; 3) desarrollar la competencia y ampliar las posibilidades de elección; 4) prestar un servicio abierto a las necesidades del público; 5) mejorar la gestión de recursos humanos; 6) optimización del uso de la informática; 7) mejorar la calidad de la reglamentación; 8) reforzar las funciones de dirección del nivel central (OCDE, 1995).

Dicho enfoque, sin embargo, carece de conceptos y elementos para establecer orientaciones institucionales distintas, como también de una mirada de mayor complejidad acerca de los *stakeholders* y el contexto en cada caso. En la misma dirección, las reformas implementadas bajo este enfoque presentan no pocas dificultades para ser asumidas por las subculturas de las IES quedando en ciertas situaciones en lógicas “*tick box*” (ESU, 2009: 10), vale decir, la tendencia a cambiar la norma sin pretender cambios a nivel conductual.

Este artículo, en cambio, se centra en analizar la gobernanza de los SES en Iberoamérica, a partir del supuesto que la gobernanza es una capacidad de las



estructuras de gobierno para actuar de manera efectiva (Flisfisch, 1989) y, al mismo tiempo, una capacidad de los actores estratégicos para construir mecanismos destinados a resolver conflictos, generando cooperación (Coppedge, 1994). Para efectos de comprender la gobernanza en los SES no puede existir una capacidad sin la otra, puesto que la capacidad de agencia de un gobierno disminuye al no consolidarse una relación cooperativa para la resolución de conflictos entre los *stakeholders*. Del mismo modo, no tiene mayor relevancia política la existencia de cooperación entre *stakeholders* de una política, si no existe capacidad de agencia del gobierno respectivo, sea para una eficiente gestión parlamentaria de la política, para la organización de una “coalición promotora” (Sabatier, 1988) o para una implementación adecuada. Así, este trabajo apuntará al análisis de la gobernanza de los SES con base en el estudio de las condiciones para la acción gubernamental y la reacción de los actores estratégicos y destinatarios de la política.

Gosta Esping-Andersen (1990), al investigar los Regímenes de Bienestar, sostuvo que es posible distinguir comparativamente “tres mundos”: el Estado liberal (Reino Unido, Estados Unidos), el Estado conservador (Alemania, Austria) y el Estado socialdemócrata (países nórdicos). Dichos modelos constituyeron tres repertorios de políticas y estrategias para que el Estado pudiera garantizar derechos al margen de las lógicas de mercado, generando mecanismos de solidaridad y cooperación específicos. Este objetivo, que dicho autor llama “desmercantilización”, puede ser alcanzado si se tiene a la vista, no sólo la creencia de que distintas trayectorias pueden conducir a un destino común, sino también que incluso aquellas políticas que intuitivamente resultan más eficaces para resolver problemas (bajo ciertas condiciones), también pueden (bajo otras condiciones) contribuir a generarlos.

Los países del espacio iberoamericano de educación superior se caracterizan por una alta heterogeneidad económica, social, cultural y política;

“múltiples mundos” que obligan a ponderar los alcances del análisis comparativo. Sólo dentro del espacio latinoamericano, se advierten desiguales niveles de desarrollo de las economías, distribución de ingreso, institucionalización de la democracia y diversos tipos de regímenes políticos. Cabe hacer mención, en este último punto, que mientras el continente americano, salvo Canadá, se caracteriza en lo político por el régimen presidencialista, los dos casos europeos incorporados corresponden a regímenes parlamentarios (España, monarquía parlamentaria; Portugal, república parlamentaria). Lo que establece, por cierto, diferencias no menores en la gestión de las políticas públicas.

Una manifestación de estas diversas realidades de los SES en Iberoamérica corresponde a la capacidad de inclusión o exclusión. En el cuadro 1 observamos la ubicación de los SES de la región por “tamaño del sistema” y por “nivel de masificación”. Se estima el “tamaño del sistema”, considerando el número de estudiantes efectivos (usuarios) en la educación superior en un momento determinado (en este caso 2016); mientras que la estimación del “nivel de masificación” de cada SES (también denominada “Tasa Bruta de Escolarización Superior”, por sus siglas, TBES), se calcula por el porcentaje de la población de un país que ha ingresado al nivel terciario, respecto de la cohorte en edad de cursar estudios superiores (Informe CINDA, 2016: 108).

Evidentemente, analizando el cuadro 1, constituyen condiciones diferentes para la gobernanza, implementar políticas en sistemas de tamaño pequeño o medio pequeño (hasta 500 mil), que introducir reformas en sistemas de tamaño medio grande o grande (desde 1 millón a más de 2 millones). Del mismo modo, las demandas y el contagio desde el sistema político cambian entre SES de masificación baja o medio baja (hasta 35%) a sistemas con masificación media alta o alta (superior al 45%). Dichas diferencias no sólo corresponden a la capacidad de financiar al sistema sino a la diversidad de intereses de los

Cuadro 1. Sistemas de educación superior por tamaño y nivel de masificación (2013-2014)²

	<i>Tamaño del sistema</i>				
	<i>Pequeño (0 a 150 mil)</i>	<i>Medio-pequeño (150 a 500 mil)</i>	<i>Medio (500 a 1 millón)</i>	<i>Medio-grande (1 a 2 millones)</i>	<i>Grande (más de 2 millones)</i>
<i>Nivel de masificación</i>	<i>Alto (55% o más)</i>		CUB URU PRT CRI		CHI ESP ARG VEN
	<i>Medio-alto (46 a 55%)</i>			COL	BRA
	<i>Medio (36 a 45%)</i>	PAN	PAR	PER	
	<i>Medio (36 a 45%)</i>		ELS		MEX
	<i>Medio (36 a 45%)</i>	HON	GUA		

Fuente: Informe CINDA 2016: 110.

stakeholders y los costos de transacción para construir una coalición en favor de una determinada política.

Considerando estas diferencias, el espacio iberoamericano se ha constituido progresivamente en una arena de interacciones e intercambios en la búsqueda de mayores niveles de colaboración para cristalizar propósitos compartidos, mediante más de 20 expresiones de interés y declaraciones desde 1991, que han definido a la fecha una agenda de intereses

y temas comunes.³ En esta perspectiva, la noción de espacio que utilizamos alude a una arena o campo con interacciones relativamente rutinarias, que desarrolla mecanismos para maximizar la cooperación y reciprocidad de los actores, y posee cierta capacidad para generar valor con base en dichas acciones de intercambio. No hemos utilizado el concepto de “campo” definido por Bourdieu dado que suponemos que, dependiendo de ciertas condiciones generales y

² Los datos utilizados para calcular el “tamaño del sistema” y el “nivel de masificación”, provienen del Informe CINDA 2016, p. 108 y de UNESCO, Institute for Statistics, Data Centre 2016.

³ La lista de declaraciones que han configurado desde 1991 este Espacio de Educación Superior Iberoamericano es la siguiente:

- | | | |
|------------------------------------|---|---|
| Declaración de Guadalajara (1991) | Declaración de La Habana | Declaración de Santiago de Chile (2007) |
| Declaración de Madrid (1992) | Declaración de Panamá (2000) | Declaración de San Salvador (2008) |
| Declaración de Bahía (1993) | Declaración de Lima (2001) | Declaración de Estoril (2009) |
| Declaración de Cartagena (1994) | Declaración de Bávaro (2002) | Declaración de Mar del Plata (2010) |
| Declaración de Bariloche (1995) | Declaración de Santa Cruz de la Sierra (2003) | Declaración de Asunción (2011) |
| Declaración de Viña del Mar (1996) | Declaración de San José (2004) | Declaración de Cádiz (2012) |
| Declaración de Margarita (1997) | Declaración de Salamanca (2005) | Declaración de Panamá (2013) |
| Declaración de Oporto (1998) | Declaración de Montevideo (2006) | Declaración de Veracruz (2014) |



contextuales de cada caso (por ejemplo, la cultura, la estructura del régimen político o el marco regulatorio de las IES en cada país), los niveles de autonomía del espacio pueden ser muy variables, afectando decisivamente la atribución de valor y la formación de capital, como principal objeto de la interacción entre los actores que comparten un espacio.

Método

El método utilizado en este trabajo consiste en un análisis comparado (Lijphart, 1971; Przeworski y Teune, 1970) destinado a identificar el conjunto de factores en un contexto específico (denominado “causalidad coyuntural”, según Ragin, 1987), asociados a la ausencia de consenso sobre la política de educación superior. Se ha utilizado, de modo general, la propuesta de análisis cualitativo comparado (*qualitative comparative analysis*, abreviado QCA), elaborado por Charles Ragin (Rihoux y Ragin, 2009) y aplicado profusamente para estudios sobre América Latina por Aníbal Pérez Liñán (2010). El protocolo analítico elaborado a partir de la propuesta de Ragin contempla cuatro fases:

1. Elaboración de la tabla comparativa o matriz de datos que organiza la información cualitativa para identificar condiciones necesarias.
2. Identificación de las tipologías de condiciones causales suficientes que generan el resultado de interés en los casos observados.
3. Análisis de los contrafácticos.
4. Simplificación, cuando sea posible, del número de configuraciones suficientes (Pérez-Liñán, 2010: 138).

Se analizará la información contenida en el “Informe de Educación Superior en América Latina”, correspondiente al año 2016, elaborado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA). Dicho informe comprende 21 países de la región iberoamericana, analizados por alrededor de 30 especialistas

durante un periodo de un año, y corresponde al tercer informe regional elaborado por CINDA; los dos anteriores corresponden a 2007 y 2011.

Desde el punto de vista temático, el informe muestra un panorama general de la educación superior en la región iberoamericana caracterizado por tres problemáticas comunes: a) en primer término, una marcada por una baja cohesión social y elevados niveles de exclusión, desigualdad y pobreza, b) en segundo término, una fuerte desaceleración económica desde 2010 que deja a la región por debajo del promedio mundial de crecimiento, c) en tercer lugar, grados desiguales de calidad de la democracia con instituciones y políticas con efectividad variable.

La estructura del informe 2016 comprende nueve secciones que abordan múltiples temáticas y entregan criterios para el aseguramiento de la calidad en el espacio iberoamericano como en los casos nacionales. Siguiendo la secuencia de este informe, los temas tratados son:

- Los desafíos de la educación superior en el espacio iberoamericano (Capítulo A).
- La plataforma institucional de los sistemas (Capítulo B).
- El acceso y las oportunidades que ofrece la educación superior, incluyendo una sección especial sobre políticas de inclusión para personas con discapacidad (Capítulo C).
- El personal docente (Capítulo D).
- La formación del capital humano avanzado (Capítulo E).
- El financiamiento de la educación superior (Capítulo F).
- El gobierno y la gestión de los sistemas e instituciones (Capítulo G).
- El aseguramiento de la calidad en el ámbito de la educación superior iberoamericana (Capítulo H).
- Balance de tendencias y cambios nacionales (Capítulo I).

De este documento se han utilizado datos de contexto del espacio iberoamericano y, en especial, la información correspondiente al capítulo G, referida a gobierno y gestión de los sistemas, así como también el cuestionario aplicado a expertos nacionales encargados de los informes nacionales sobre aspectos destacados de las políticas aplicadas para el sector.

Puesto que el interés de este análisis consiste en determinar las condiciones que generan gobernanza en los sistemas a nivel nacional, hemos considerado un conjunto de variables relevantes para la explicación de la confrontación o el consenso. Se utiliza para el análisis de la información el método comparativo cualitativo que fundamenta su inferencia en la identificación de la presencia o ausencia de ciertas condiciones ($X_1, X_2, X_3\dots$ etcétera) que concurren en la presencia o ausencia de un resultado específico (Y). Formalmente, en la Tabla de Verdad se representará la presencia de una determinada condición como $\{1\}$ y la ausencia como $\{0\}$; en tanto, se utilizará el símbolo $\sim X$ o $\sim Y$, en la parte analítica, para designar la ausencia o negación. De este modo, se utilizan en el texto los siguientes símbolos para representar operadores lógicos: “negación o ausencia” (no X) = $\sim X$; “conjunción” (X y Z) = $X*Z$; “disyunción inclusiva” (X ó Z) = $X+Z$; e “implicación” (Si X , entonces Y) = $X \rightarrow Y$ (Ragin, 2000; 2006 y Ragin y Giesel, 2002).

Para definir la situación de cada país frente a las políticas de educación superior (variable dependiente [y]), se ha seleccionado la pregunta referida al clima en la discusión de las políticas nacionales del informe CINDA que establece tres alternativas de respuesta: “consenso”, “confrontación” e “indiferencia” (CINDA, 2016: secc. A.5: 75). Se han agregado los resultados de la columna “indiferencia” a la columna “consenso” debido a que en cualquier supuesto, indiferencia constituye una actitud más cercana a la apatía, abandono o “consenso tácito”. Por esta razón, los países correspondientes a las columnas “consenso” e “indiferencia” serán considerados como sistemas con consenso (en la

nomenclatura utilizada = Y) frente a las políticas de educación superior, mientras los seis países bajo la columna “confrontación” serán designados con el símbolo $\sim Y$.

Las variables independientes de este estudio corresponden a fenómenos hipotéticamente relevantes para la ausencia de consenso como variable de interés, tales como la existencia de planeamiento para IES (*ibid.*: 76), financiamiento predominantemente público (*ibid.*: secc. F.3: 184), crítica al modo de financiamiento predominante (*ibid.*) y masificación del sistema (*ibid.*: secc. C.1.8: 110). De este modo, las variables etiquetadas $\{1\}$, cuando el atributo existe y etiquetadas $\{0\}$, cuando el atributo no existe, serán organizadas como sigue:

X_1 = Existe estrategia de planeamiento de mediano plazo para IES. La variable se refiere a si existen criterios de planeamiento para el diseño e implementación de las políticas sectoriales por parte de los gobiernos respectivos; dicha variable podría contribuir al consenso en un sistema de educación superior cuando el planeamiento representa el acuerdo entre los actores estratégicos ($X_1 \rightarrow Y$); pero en cambio, la misma condición podría representar un factor para el enfrentamiento cuando una determinada orientación de las políticas colisiona con nuevas correlaciones a nivel parlamentario, entre stakeholders o con la opinión pública ($X_1 \rightarrow \sim Y$).

X_2 = Existe financiamiento para educación superior predominantemente público. Esta variable se refiere a la matriz de financiamiento para la educación superior. Como se trata de una pregunta cerrada con tres alternativas de respuesta (mayormente público, privado o compartido), se han agregado los resultados de “privado” y “compartido”, por cuanto significan formas de financiamiento preferentemente no públicas. De este modo, se podría sostener que, a partir de la evidencia disponible y considerando que uno de los fenómenos más notorios en las últimas décadas



ha sido la expansión de la cobertura con base en una mayor inversión privada, este fenómeno podría conducir a dos escenarios: a) aumento de consenso sobre políticas, si esta fórmula permite equilibrar la cobertura del sistema con las demandas de acceso ($X_2 \rightarrow Y$) y b) disminución del consenso sobre políticas (o aumento de la confrontación), si este propósito de equilibrio no se alcanza ($X_2 \rightarrow \sim Y$).

$X_3 =$ Existe crítica al modo de financiamiento predominante. La variable representa si la implementación de la política de financiamiento ha sido un asunto relativamente “pacífico” o “conflictivo”, en el marco de la interacción entre demandas de acceso, fórmulas de financiamiento y satisfacción frente a la política predominante en cada caso. A este respecto, la crítica al modo de financiamiento (X_3) debiera operar como una condición necesaria o suficiente de un resultado de “confrontación” en el sistema de educación superior ($X_3 \rightarrow \sim Y$).

$X_4 =$ Existe masificación del sistema (sobre 45%). La variable ha sido calibrada con base en los datos del informe CINDA que aparecen sistematizados en el cuadro 1, en el cual el umbral de alta masificación para la región se ubica en el 45% de cobertura. Intuitivamente, se puede afirmar que los sistemas de alta masificación podrían implicar una sobrecarga de demandas para el Estado y las instituciones educativas, también se podría sostener que una política de inclusión o de masificación con problemas en el diseño o mal implementada podría generar un deterioro de la gobernanza del sistema ($X_4 \rightarrow \sim Y$). Contrariamente, se podría argumentar que un sistema de educación superior de baja inclusión o de baja cobertura podría ser un factor relevante para el surgimiento de conflicto social ($\sim X_4 \rightarrow \sim Y$). Sea cual fuere la hipótesis preliminar, parece razonable pensar que un sistema de alta masificación puede ser más permeable a la erosión del consenso y por tanto, al surgimiento de “confrontación”. Ello no sólo se fundamenta en el desborde en las demandas y expectativas sociales;

en problemas de regulación del sector derivados de su expansión; en dificultades para conseguir colaboración entre actores estratégicos públicos y privados; o en la pugna entre un mayor número de competidores por el financiamiento estatal, sino también en fenómenos de frustración social entre los destinatarios de la política, propios de la expansión masiva en el acceso a bienes públicos.

Los 16 casos estudiados se encuentran incluidos en el Informe CINDA 2016, entre los cuales se incorporan también España y Portugal, lo que contribuye a mostrar un panorama general iberoamericano. Del total de casos analizados en el mencionado Informe, se han descartado países como Colombia, Panamá, Guatemala, Honduras y Paraguay, por no disponer en el estudio de CINDA de información completa en cada una de las preguntas del cuestionario aplicado al panel de expertos. Tal como se observa en el cuadro siguiente (cuadro 2), diez casos presentan un clima de consenso frente a las políticas de educación superior y seis casos poseen un clima de confrontación frente a dichas políticas sectoriales.

Una primera mirada a la tabla permite analizar rasgos generales de aquellos países que poseen consenso o confrontación frente a políticas de educación superior. Con relación al resultado a explicar en este estudio, se observa que para los casos donde existe “confrontación”, en cinco de seis casos no existe estrategia de mediano plazo ($\sim X_1$); en cuatro de seis casos existe financiamiento público (X_2); seis de seis casos presentan una condición de crítica al sistema de financiamiento predominante (X_3), y cuatro de seis casos presentan alto grado de masificación (X_4). Si se toma en conjunto este patrón; $\sim Y = \sim X_1 * X_2 * X_3 * X_4$, la cobertura de esta explicación cubre sólo el 40% de los casos que presentan “confrontación” como resultado. En consecuencia, es necesario avanzar en configuraciones causales suficientes que posibiliten explicaciones más ajustadas a cada uno de los grupos de casos en estudio.

El análisis y las conclusiones en desarrollo, con todo, deben ser asumidos con cautela por dos motivos esenciales: primero, los datos se han tomado desde un cuestionario aplicado a un panel de expertos que en algunos casos ha significado que un encuestado ha definido la condición del país en cada una de las preguntas, lo que implica eventualmente un sesgo potencialmente alto; segundo, en los resultados de consenso o confrontación de cada sistema, no deben ser subestimados los factores de polarización, conflicto político y desconfianza horizontal / vertical de cada sociedad y, por sobre todo, las consecuencias de ciertas políticas de reforma, que eventualmente podrían explicar en cierta forma los resultados en estudio. Por ejemplo, cabe preguntarse si modificando la filiación política de los expertos encuestados

los resultados seguirían siendo los mismos en casos como México, Brasil o Argentina. En el mismo sentido, la información analizada no permite estimar en qué medida la existencia de confrontación en casos como Bolivia, Chile, Venezuela y la existencia de consenso en Cuba, corresponden a resultados por la proyección de condiciones contextuales de los sistemas políticos respectivos.

Efectivamente, los factores que podrían incidir sobre el consenso o la confrontación en un sistema de educación superior en Iberoamérica dependen de condiciones más numerosas y heterogéneas de las que se incluyen en este estudio. Sin embargo, acá nos centramos en aquellas condiciones vinculadas a la implementación y gestión de políticas públicas sectoriales.

Cuadro 2. Condiciones causales del clima frente a políticas de educación superior

País	Y = Clima frente a política ES	X1 = Estrategia mediano plazo	X2 = Financiamiento público	X3 = Crítica a modo financiamiento	X4 = Masificación sistema (>45%)
Argentina	Consenso	No existe estrategia	Financiamiento público	No existe crítica financiamiento	Alta masificación
Bolivia	Confrontación	No existe estrategia	Financiamiento público	Critica financiamiento	Baja masificación
Brasil	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento compartido	Critica financiamiento	Alta masificación
Chile	Confrontación	No existe estrategia	Financiamiento privado	Critica financiamiento	Alta masificación
Costa Rica	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento compartido	No existe crítica financiamiento	Alta masificación
Cuba	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento público	No existe crítica financiamiento	Baja masificación
R. Dominicana	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento compartido	No existe crítica financiamiento	Baja masificación
Ecuador	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento público	Critica financiamiento	Baja masificación
España	Confrontación	No existe estrategia	Financiamiento público	Critica financiamiento	Alta masificación
México	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento público	No existe crítica financiamiento	Baja masificación
Nicaragua	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento público	No existe crítica financiamiento	Baja masificación
Perú	Confrontación	No existe estrategia	Financiamiento privado	Critica financiamiento	Baja masificación
Portugal	Confrontación	No existe estrategia	Financiamiento público	Critica financiamiento	Alta masificación
El Salvador	Consenso	Existe estrategia	Financiamiento privado	No existe crítica inanciamiento	Baja masificación
Uruguay	Consenso	No existe estrategia	Financiamiento público	No existe crítica financiamiento	Alta masificación
Venezuela	Confrontación	Existe estrategia	Financiamiento público	Critica financiamiento	Alta masificación

Fuente: elaboración propia con datos de Informe CINDA 2016.



Analisis comparativo

La tabla de verdad que se adjunta presenta el conjunto de configuraciones causales que permiten explicar en perspectiva comparada el “consenso” o la “confrontación” frente a las políticas de educación superior en los 16 casos observados. Como se aprecia en la tabla, de estos 16 casos, 10 corresponden a una situación de consenso respecto del sistema de educación superior y seis corresponden a confrontación. Tal como se puede observar en

la tabla de verdad y el diagrama incluido en la figura 1, del conjunto de países que han conseguido consenso, los casos de Argentina y Uruguay o México y Nicaragua, presentan la misma tipología de condiciones: $\sim X_1, X_2, \sim X_3, X_4$ para los dos primeros, y $X_1, X_2, \sim X_3, \sim X_4$ para los dos segundos. Asimismo, de aquellos países que experimentan enfrentamiento, los casos de España y Portugal se caracterizan por la misma tipología de condiciones, a saber: $\sim X_1, X_2, X_3, X_4$.

Cuadro 3. Tabla de verdad

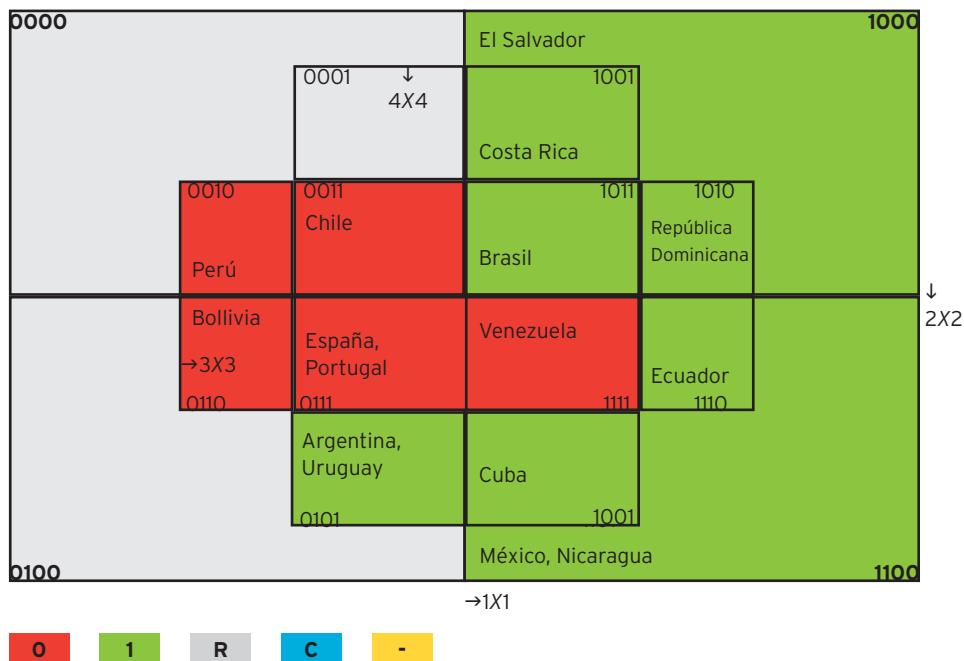
<i>X1</i>	<i>X2</i>	<i>X3</i>	<i>X4</i>	<i>Y</i>	<i>País</i>
0	0	1	0	0	Perú
0	0	1	1	0	Chile
0	1	0	1	1	Argentina, Uruguay
0	1	1	0	0	Bolivia
0	1	1	1	0	España, Portugal
1	0	0	0	1	El Salvador
1	0	0	1	1	Costa Rica
1	0	1	0	1	República Dominicana
1	0	1	1	1	Brasil
1	1	0	0	1	México, Nicaragua
1	1	0	1	1	Cuba
1	1	1	0	1	Ecuador
1	1	1	1	0	Venezuela

Fuente: elaborado con datos CINDA 2016 utilizando software TOSMANA versión 1.52.

Para interpretar el diagrama de Venn adjunto (Figura 1), podemos dividir el esquema, inicialmente, de manera horizontal y vertical para ver características comunes de grupos de países. Por ejemplo, se observa que en el sector izquierdo del esquema se agrupa casi exclusivamente, salvo Venezuela, el conjunto de países que se caracterizan por una situación de confrontación. Todo

el sector izquierdo posee como atributo común, a saber, la ausencia de planificación estratégica de mediano plazo ($\sim X_1$). Asimismo, en el sector derecho del diagrama se ubican los casos caracterizados por una situación de consenso frente a la política sectorial, todos ellos poseen como atributo común un diseño estratégico de mediano plazo (X_1), salvo los casos de Argentina y Uruguay.

Figura 1. Diagrama de Venn para agrupación de casos a partir de las variables seleccionadas



Fuente: elaborado con datos CINDA 2016 utilizando software TOSMANA versión 1.52.

Al dividir horizontalmente el diagrama, la parte superior reúne a los países caracterizados por financiamiento a la educación superior predominantemente privado ($\sim X_2$); mientras la parte inferior concentra a los países con financiamiento predominantemente público (X_2). De todos estos casos, seis corresponden a financiamiento privado y 10 a financiamiento público. Con todo, y a simple vista, la distinción de los subgrupos a partir de X_1 resulta más relevante que la distinción con base en X_2 para abordar heurísticamente la generación de consenso o confrontación. Esto quiere decir que, intuitivamente, de la observación del diagrama se aprecia que la condición causal “planificación de mediano plazo” resulta más relevante que la matriz de financiamiento para explicar el clima de los SES en la región.

Los países que poseen como característica común la variable X_3 , se ubican dentro del rectángulo horizontal en el centro del diagrama, aquellos casos en los que existe crítica al modo de financiamiento predominante (X_3) y fuera del mencionado rectángulo, aquellos países que no manifiestan crítica ($\sim X_3$). Cabe hacer presente que la totalidad de los casos de confrontación se encuentran dentro del rectángulo horizontal ($\rightarrow 3X_3$), aunque también un caso en el que existe crítica al financiamiento posee una situación general de consenso respecto del sistema de educación superior (Brasil).

Respecto de los países que poseen como característica común la variable X_4 , éstos se localizan dentro del rectángulo vertical al centro del diagrama ($\rightarrow 4X_4$), en aquellos casos que existe alta masificación (X_4), y fuera de éste, en aquellos que no existe alta masificación ($\sim X_4$).



De acuerdo con los análisis respectivos para identificar configuraciones causales para Y e $\sim Y$, se han obtenido los resultados siguientes del reporte del programa fs/QCA 3.0. Para la explicación de Y consideramos falsos a los contrafácticos para la simplificación de supuestos debido a la conveniencia de obtener una solución que incluya de mejor manera la heterogeneidad de los casos en los que se observa “consenso”. En esta perspectiva, la “solución compleja” para el modelo $Y=f(X_1, X_2, X_3, X_4)$ posee tres configuraciones: la primera, $X_1^* \sim X_4$, que cubre los casos de República Dominicana, Ecuador, México, Nicaragua y El Salvador (equivalente al 50% de los casos con *outcome* Y); la segunda, $X_1^* \sim X_2$ que cubre los casos de Brasil, Costa Rica, Rep. Dominicana, El Salvador (equivalente al 40% de los casos con *outcome* Y), y la tercera, $X_2^* \sim X_3^* X_4$ que cubre los casos de Argentina, Cuba y Uruguay (equivalente al 30% de los casos con *outcome* Y). Asimismo, para el modelo $X_1^* \sim X_4 + X_1^* \sim X_2 + X_2^* \sim X_3^* X_4$ se observa que tanto la cobertura como la consistencia es del 100% de los casos con resultado Y .

La solución muestra que existen tres fórmulas para explicar el consenso en los SES en Iberoamérica. Una primera configuración ($X_1^* \sim X_4$), establece que la existencia de estrategia de mediano plazo y una baja o media masificación del sistema explicarían un buen clima respecto del funcionamiento del sistema. Se podría argumentar en esta hipótesis, que una estrategia de mediano plazo constituye un conjunto de definiciones y una hoja de ruta que facilita los intercambios y el entendimiento entre actores estratégicos. Del mismo modo, una expansión baja o moderada del acceso al sistema, a riesgo de transformarse en un sistema elitista o excluyente, puede evitar cuestionamientos a la legitimidad o eficacia del sistema por frustración de jóvenes profesionales y desempleo de egresados, falta de pertinencia en la oferta formativa y critica a la estructura de financiamiento de la educación superior.

Una segunda configuración ($X_1^* \sim X_2$) establece que la existencia de estrategia de mediano plazo

junto a financiamiento predominantemente privado o mixto podría explicar el consenso respecto de la educación superior. Esta combinación de condiciones funciona en países donde el Estado, a partir de una estrategia de alcance medio, desarrolla una política en la que predomina la inversión privada o mixta y se orienta a garantizar *fair play* entre los distintos jugadores.

Finalmente, en un tercer conjunto de casos, el consenso aparece asociado a financiamiento predominantemente público, ausencia de crítica frente al modo de financiamiento predominante y alta masificación ($X_2^* \sim X_3^* X_4$). Esta configuración opera en países en los que, por su tamaño o carácter hegemónico de una orientación de políticas, las tres condiciones posibilitan la generación de un clima de consenso.

Se puede apreciar, que tanto la variable del tipo de financiamiento predominante (X_2) como del grado de masificación del sistema (X_4) aparecen alternativamente en presencia y ausencia de la característica respectiva, para explicar el consenso en las diferentes configuraciones (véase, noción de “equifinalidad” en George y Bennett, 2005 o “causalidad múltiple” en Ragin, 1987). Así, $\sim X_4$ y X_4 contribuyen a generar consenso en las configuraciones primera y tercera o $\sim X_2$ y X_2 , alternativamente, permiten explicar el consenso en las configuraciones segunda y tercera.

Por su parte, para la explicación del modelo $\sim Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4)$, identificamos dos configuraciones, siendo la primera $\sim X_1^* X_3$, que cubre los casos de Bolivia, Chile, España, Perú, Portugal, equivalentes al 83% de los casos estudiados; la segunda es $X_2^* X_3^* X_4$, que cubre los casos de España, Portugal y Venezuela, equivalente al 50% de los casos que presentan *outcome* $\sim Y$. Como se indica en el reporte contenido en el cuadro 5, el modelo $\sim X_1^* X_3 + X_2^* X_3^* X_4$ posee una solución de cobertura y consistencia equivalente al 100% de los casos con resultado $\sim Y$.

En consecuencia, el análisis comparado sugiere que una primera explicación para el clima de confrontación referido a la educación superior,

Cuadro 4. Análisis de configuraciones causales para resultado “consenso”

Model: $Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4)$ Algoritmo: Quine-McCluskey			
Solución Tabla Verdad			
Supuestos:			
Solución compleja			
	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia
X1*~X4	0.5	0.3	1
X1*~X2	0.4	0.2	1
X2*~X3*X4	0.3	0.3	1
solución cobertura: 1			
solución consistencia: 1			
Casos sobre 0.5 integrantes de configuración X1*~X4: Rep. Dominicana (1,1), Ecuador (1,1), México (1,1), Nicaragua (1,1), El Salvador (1,1)			
Casos sobre 0.5 integrantes de configuración X1*~X2: Brasil (1,1), Costa Rica (1,1), Rep. Dominicana (1,1), El Salvador (1,1)			
Casos sobre 0.5 integrantes de configuración X2*~X3*X4: Argentina (1,1), Cuba (1,1), Uruguay (1,1)			

Fuente: elaborado con datos CINDA 2016 utilizando software fs/QCA versión 3.0.

Cuadro 5. Análisis de configuraciones causales para resultado “confrontación”

Model: $Y = f(X_1, X_2, X_3, X_4)$ Algoritmo: Quine-McCluskey			
Solución Tabla Verdad			
Supuestos:			
	Cobertura bruta	Cobertura única	Consistencia
~X1*X3	0.833	0.5	1
X2*X3*X4	0.5	0.166	1
solución cobertura: 1			
solución consistencia: 1			
Casos sobre 0.5 integrantes de configuración ~X1*X3: Bolivia (1,1), Chile (1,1), España (1,1), Perú (1,1), Portugal (1,1)			
Casos sobre 0.5 integrantes de configuración X2*X3*X4: España (1,1), Portugal (1,1), Venezuela (1,1)			

Fuente: elaborado con datos CINDA 2016 utilizando software fs/QCA versión 3.0.



consiste en la combinación de ausencia de estrategia de mediano plazo para las políticas sectoriales y crítica a la forma de financiamiento predominante en el sistema. Esta combinación de condiciones causales tendría especial pertinencia en países con sistemas políticos de alta polarización, como es el caso de algunos países del grupo contenido en la primera configuración. Cabe precisar que $\sim X_3$ corresponde a crítica a la forma de financiamiento, independiente sea ésta predominantemente pública o privada-mixta, lo que permite reunir en un mismo conglomerado a casos que poseen financiamientos diversos como Chile (financiamiento privado, $\sim X_2$) y Portugal (financiamiento público, X_2).

La segunda configuración explica $\sim Y$ por la presencia de tres condiciones: financiamiento predominantemente público, crítica a la forma predominante de financiamiento y alta masificación del sistema. Esta explicación del clima de confrontación presenta una condición clave como es X_3 (crítica a forma de financiamiento) propia de sistemas con cierto grado de pluralismo, así como activación de la oposición política y la opinión pública. Aunque aparentemente la tercera configuración que explica el clima de consenso resulta semejante a esta segunda configuración que explica el clima de confrontación sectorial, la diferencia entre X_3 y $\sim X_3$ revela condiciones político sociales muy diversas que producen a la postre, resultados opuestos.

Conclusión

El análisis realizado permite sostener que la búsqueda de las condiciones causales del clima frente a la política de educación superior en Iberoamérica, debe considerar como un desafío metodológico operacionalizar la complejidad y diversidad que caracteriza a los países de esta región. La aplicación del análisis cualitativo comparado ha permitido identificar configuraciones causales para los 16 casos, explicando el clima de consenso o confrontación con base en las particularidades de cada caso y su contexto.

En esta perspectiva, la lógica de inferencia del método cualitativo comparado detectó mecanismos complejos de causalidad que explican la generación de consenso o confrontación, tales como: configuraciones distintas que generan igual resultado, fenómeno conocido como “causalidad múltiple” (Ragin, 1987) o configuraciones similares con distintos resultados. Así por ejemplo, considerando la solución obtenida para explicar el consenso ($Y \leftarrow X_1 * \sim X_4 + X_1 * X_2 + X_2 * \sim X_3 * X_4$) se identifican tres configuraciones que cubren, sucesivamente, los casos con financiamiento público o mixto-privado y los casos de alta o baja masificación. De este modo, $X_2 + \sim X_2$ y $X_4 + \sim X_4$ concurren alternativamente en distintas configuraciones a la explicación del clima de consenso para los diferentes países.

Para la explicación del clima de confrontación ($\sim Y \leftarrow \sim X_1 * X_3 + X_2 * X_3 * X_4$), existe una configuración de dos condiciones y una de tres condiciones, explicando la primera de éstas por sí sola el 83.3% de los casos con resultado de confrontación ($\sim Y$). En la explicación de este fenómeno se ha identificado la ausencia de estrategia de mediano plazo y la crítica a la forma de financiamiento como condiciones suficientes y, por otra parte, el financiamiento público predominante, en sistemas de alta masificación y con crítica mayoritaria a la modalidad de financiamiento.

Queda claro que una condición como el financiamiento público o privado, así como un sistema con mayor o menor masificación, no constituyen por sí solas condiciones que expliquen el clima frente a las políticas sectoriales ni la gobernabilidad del sistema de educación superior. Así queda de manifiesto en la presencia de X_2 y $\sim X_2$ o X_4 y $\sim X_4$ en la explicación del consenso. Esto tiene implicancias, no sólo en el análisis comparado de la política pública, sino en la gestión gubernamental orientada a generar condiciones para obtener los efectos deseados. Precisamente, la existencia de planificación estratégica de mediano plazo para la política aparece como un factor de

la mayor relevancia para la gobernanza del sistema y la disminución de costos de transacción entre los actores estratégicos del sistema de educación superior. Dicho de manera inversa, una situación que erosiona fuertemente la gobernanza de la educación superior en la región, es que la política sectorial dependa mayoritariamente de las prioridades de cada administración, o más aún, que se transforme en un tema crucial de disputa electoral. Si esto ocurre, no será extraño que se pierda de vista la complejidad estructural de las problemáticas en los países de Iberoamérica. Por el contrario, reconocer esta diversidad en regiones tan heterogéneas evita generalizaciones ideológicas que centran su atención en componentes dogmáticos del diseño de las políticas y olvida la importancia de sus resultados.

En términos sustantivos, los resultados sugieren que existen “dos mundos” en relación con los SES en Iberoamérica; lo que significa condiciones diversas para el gobierno de las instituciones y políticas sectoriales. El primero de éstos corresponde a la educación superior pública y masificada, que mantiene el consenso social frente al SES mientras no haya una crisis del modelo de financiamiento. El segundo, es el de la educación superior construida con base en lógicas de mercado, que genera consenso mientras no enfrente los desafíos de la masificación, o en tanto exista un plan estratégico de mediano plazo para controlar ese proceso. En ambos casos, la crisis del modelo de financiamiento genera confrontación, aunque en el “segundo mundo” los conflictos pueden moderarse si existe un compromiso político de mediano plazo para el desarrollo del SES. ■



Referencias

- Bromley, Daniel (2006), *Sufficient reason: volitional pragmatism and the meaning of economic institutions*, Princeton, Princeton University Press.
- Brunner, J. J. (2011), “Gobernanza universitaria: tipología, dinámicas y tendencias”, en *Revista de Educación*, núm. 355, pp. 137-159.
- Brunner, JJ. (1997), “La Educación Superior Chilena como Objeto de Análisis y Políticas”, en *Estudios Sociales* N° 91, trim. 1, Santiago, Corporación de Promoción Universitaria.
- Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA) (2016), *Informe Educación Superior en Iberoamérica*, Santiago de Chile, CINDA, disponible en: <<http://www.cinda.cl/2016/11/16/informe-educacion-superior-en-iberoamerica-2016/>> [Consulta: marzo de 2018].
- Clark, Burton R. (1983), *The Higher Education System: academic organization in cross-national perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Coppedge, M. (1994), “Instituciones y gobernabilidad democrática en América Latina”, en *Revista Síntesis*, núm. 22, Madrid, pp. 61-88.
- European Students Union (ESU) (2009), *Evolving Diversity: an overview of equitable access to HE in Europe*, Brussels, Belgium, MENON Network, <<https://www.esu-online.org/?news=evolving-diversity-an-overview-of-equitable-access-to-he-in-europe>> [Consulta: diciembre de 2016]
- Elster, Jon (1989), *Tuercas y Tornillos*, Barcelona, Gedisa.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge, Polity Press & Princeton, Princeton University Press.
- Ferlie, E., C. Musselin y G. Andresani (2009), “The governance of higher education systems: a public management perspective”, en *Higher Education Dynamics*, núm. 25, pp. 1-19.
- Flisfisch, Á. (1989), “Gobernabilidad y consolidación democrática”, en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 51, núm. 3, México, pp. 113-133.
- George, Alexander L. y Andrew Bennett (2005), *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge, MIT Press.
- Gerring, John y Strom C. Thacker (2008), *A centripetal theory of democratic governance*, Cambridge, Cambridge University Press, CB2 8RU, UK.
- Lechner, Norbert (1984), *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*, Santiago de Chile, FLACSO, disponible en: <<http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1984/libro/000043.pdf>> [Consulta: marzo de 2018].
- Lijphart, A. (1971), “Comparative politics and the comparative method”, en *American Political Science Review*, vol. 65, núm. 3, pp. 682-693.
- Lukes, Steven (1985), *El poder: un enfoque radical*, Madrid, Siglo XXI.
- Nun, José (2014), *El sentido común y la política. Escritos teóricos y prácticos*, México, FCE.
- OCDE (1995), *La transformación de la gestión pública. Las reformas en los países de la OCDE*, París, OCDE.
- O'Donnell, Guillermo, Osvaldo Iazzetta y Horacio Quiroga (2011), *Democracia delegativa*, Buenos Aires, Prometeo libros.
- Osborne, D., y T. Gaebler (1994), *Un nuevo modelo de gobierno. Cómo transforma el espíritu empresarial al sector público*, México, Gernika.
- Ostrom, Elinor (2015), *Comprender la diversidad institucional*, México, FCE/UAM.
- Ostrom, Elinor (2011), *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*, México, FCE/UNAM-IIS/CRIM.
- Pérez Liñán, A. (2010), “El método comparativo y el análisis de configuraciones causales”, en *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, vol. 3, pp. 125-148.
- Przeworski, Adam y Henry Teune (1970), *The logic of comparative social inquiry*, Nueva York, Wiley-Interscience.
- Ragin, C. (2006), “Set relations in social research: evaluating their consistency and coverage”, en *Political Analysis*, vol. 14, núm. 3, pp. 291-310.
- Ragin, Charles (2000), *Fuzzy-set social science*, Chicago,

- The University of Chicago Press.
- Ragin, Charles (1987), *The comparative method. Moving beyond qualitative and quantitative strategies*, Berkeley, University of California Press.
- Ragin, C. y H. M. Giesel (2002), *User's guide: fuzzy-set/qualitative comparative analysis*, disponible en <<http://www.u.arizona.edu/~cragin/software.htm>> [Consulta: marzo de 2018].
- Rama, C. (2006), *La tercera reforma de la educación superior en América Latina*, Buenos Aires, FCE.
- Rihoux, Benoit y Ragin Charles (2009), *Configurational comparative methods: qualitative comparative analysis (qca) and related techniques*, Thousand Oaks, SAGE Publishing.
- Sabatier, P. A. (1988), "An advocacy coalition model of policy change and the role of policy orientated learning therein", en *Policy Sciences*, vol. 21, núm. 2/3,

- pp. 129-168.
- Samuels, Warren J. (2007), *The legal-economic nexus*, Nueva York, Routledge.
- Schedler, Andreas (2016), *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*, México, FCE/CIDE.
- UNESCO (2016), *Institute for Statistics, Data Centre*, <http://uis.unesco.org/en/home#tabs-0-uis_home_top_menus-2> [Consulta: diciembre de 2016]
- Witte, Johanna K. (2006), *Change of degrees and degrees of change. Comparing adaptations of European higher education systems in the context of the Bologna Process*, Enschede (Países Bajos), CHEPS-Universidad de Twente, disponible en: <<https://www.utwente.nl/en/bms/cheps/education/phd-page/cheps-alumni-and-their-theses/2006wittedissertation.pdf>> [Consulta: marzo de 2018].

Cómo citar este artículo:

Mella-Polanco, Marcelo (2018), "Consenso y confrontación en los sistemas de educación superior iberoamericanos", en *Revista Iberoamericana de Educación Superior (RIES)*, México, UNAM-IISUE/Universia, vol. IX, Núm. 26, pp. 3-21, [consulta: fecha de última consulta].