

LA NUEVA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS



Barbara M. KEHM (compiladora)

LA NUEVA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS



OCTAEDRO - ICE

Colección Educación universitaria

Serie Educación Comparada e Internacional, dirigida por Miguel A. Pereyra (Universidad de Granada)

Título: *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*

Director:

Salvador Carrasco Calvo (Facultad de Economía y Empresa, UB)

Consejo de redacción:

Vicenç Benedito Antolí (Facultad de Pedagogía), José Carreras Barnés (Facultad de Medicina), M^a del Carmen Díaz Gasa (Facultad de Química), Coloma Lleal Galceran (Facultad de Filología), Miquel Martínez Martín (ICE de la Universitat de Barcelona), Teresa Pagès Costas (Facultad de Biología), Miguel A. Pereyra (Universidad de Granada), Juan León y Pilar Ciruelo (Ediciones OCTAEDRO).

Primera edición: septiembre de 2012

© Barbara M. Kehm

© Traducción del inglés de Marc Casals

© De esta edición:

Ediciones Octaedro, S.L.

Bailén, 5 - 08010 Barcelona

Tel.: 93 246 40 02 - Fax: 93 231 18 68

www.octaedro.com - octaedro@octaedro.com

Universitat de Barcelona

Institut de Ciències de l'Educació

Campus Mundet - 08035 Barcelona

Tel.: 93 403 51 75 - Fax: 93 402 10 61

ice@ub.edu

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la ley. Diríjase a CEDRO (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

ISBN: 978-84-9921-317-0

Depósito legal: B. 25.999-2012

Diseño y producción: Servicios Gráficos Octaedro

Impresión: Limpergraf S.L.

Impreso en España - *Printed in Spain*

SUMARIO

Prólogo	7
1. Introducción	9
— [Barbara M. KEHM]	
2. Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante?	19
— [Barbara M. KEHM]	
3. La dinámica institucional de la universidad europea	49
— [Johan P. OLSEN]	
4. Cambios en la configuración de la gobernanza. Una interpretación de la introducción de nuevas estructuras de gestión en la educación superior	99
— [Peter MAASSEN]	
5. El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública	133
— [Ewan FERLIE, Christine MUSSELIN y Gianluca ANDRESANI]	
6. Las organizaciones internacionales, los mercados y el Estado-nación en la gobernanza de la educación	175
— [Ansgar WEYMANN, Kerstin MARTENS, Alessandra RUSCONI y Kathrin LEUZE]	
7. ¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, Los Países Bajos, Austria y Alemania	193
— [Harry de BOER, Jürgen ENDERS y Uwe SCHIMANK]	
8. La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante	215
— [Ivar BLEIKLIE, Jürgen ENDERS, Benedetto LEPORI y Christine MUSSELIN]	
Sobre los autores	241
Índice	245

PRÓLOGO

Este libro compila las contribuciones de varios académicos universitarios europeos que han estado trabajando en cuestiones de gobernanza universitaria. Con su publicación pretendemos ayudar a los líderes universitarios y responsables de políticas educativas universitarias a comprender la noción de gobernanza, su relación con las reformas de la nueva gestión pública (NGP) y los efectos que causa en los sistemas de dirección, en la gestión institucional y en la labor académica.

La obra presenta los resultados de recientes estudios de investigación, la mayor parte desde una perspectiva europea, aunque en algunos casos también desde una perspectiva comparativa, y se ofrecen varios análisis avanzados sobre las ideologías subyacentes y los objetivos de las reformas actuales en la gobernanza universitaria.

La competencia en los mercados, la distribución de los escasos recursos según productividad y rendimiento y la gestión eficiente de las universidades han cambiado los criterios de confianza y legitimidad. Se ha dado más autonomía institucional a las universidades con el fin de adaptarse a estas nuevas perspectivas y para que adquieran más capacidad de respuesta a las demandas, necesidades y expectativas de la sociedad. Las universidades se ven cada vez más como instituciones del sector público, y los servicios que ofrecen deben contribuir a la agenda de modernización de las emergentes sociedades y economías del conocimiento.

Por tanto, las reformas universitarias inspiradas en la NGP van dirigidas a transformar ciertas instituciones burocráticas en organizaciones corporativas capaces de desempeñar la función de actores en esta competición global por los recursos y los mejores talentos.

Anunciamos aquí cómo se han llevado a cabo estos cambios en los ámbitos supranacionales y nacionales, así como en la base de la labor académica.



1. INTRODUCCIÓN

— [Barbara M. KEHM]

En abril de 2011 se celebró en Barcelona el simposio internacional organizado por el CIDUI (Congrés Internacional de Docència Universitaria i Innovació) y por CESE (Comparative Education Society in Europe). El tema de este simposio fue «Universidades, estados y mercados en una Europa de cambio: hacia la gobernanza creativa en la universidad». Los objetivos del mismo fueron:

- Repensar la noción o idea de universidad en el siglo XXI.
- Examinar los cambios en modelos y paradigmas universitarios en las últimas décadas.
- Examinar las políticas que hay detrás de las reformas actuales, y analizar sus dificultades y defectos.
- Ilustrar los cambios sociales e históricos más relevantes en la relación entre universidad, Estado y mercado.
- Analizar reformas en la gobernanza universitaria y el impacto de estas en sus políticas, con atención especial a la calidad, innovación, movilidad y subvención.
- Evaluar las nuevas expectativas de producción de conocimiento, de un cambio en el profesorado, de un nuevo tipo de estudiantes y nuevas definiciones sobre qué constituye una buena praxis en la enseñanza y el aprendizaje.
- Finalmente, revisar el concepto de «gobernanza creativa» y su papel en la respuesta institucional a cuestiones importantes y retos en Europa, además de contrastarlo con los sistemas universitarios en Estados Unidos y otros grandes países asiáticos.

Esto es, sin duda, una gran responsabilidad, imposible de cubrir completamente en el marco de un único simposio o con un libro. Por

tanto, se puede decir que el simposio tuvo como objetivo abrir un debate más amplio en cuestiones de gobernanza, y este libro pretende ser una contribución mediante la aportación de materiales que ayuden a contextualizar, es decir, a informar acerca de investigaciones previas llevadas a cabo, planteando nuevas cuestiones críticas. Tratamos aquí algunas cuestiones formuladas como objetivos del simposio y mostramos las principales maneras de entender y conceptualizar la gobernanza universitaria. También mostramos ejemplos de otros países europeos. Sin embargo, dado que cada sistema universitario nacional está ligado a la cultura e historia particular de cada país, la cuestión no es imitar lo que otros han hecho e implementado. Más bien, es necesario que cada sistema universitario encuentre su camino a la hora de definir nuevas relaciones entre universidad, Estado y mercado, y modernizar el liderazgo y gestión institucional de acuerdo con los nuevos retos y demandas.

La gobernanza, a menudo combinada con el llamado *new public management* (nueva gestión pública), es una de las palabras de moda en el contexto de la dirección y el liderazgo de sistemas universitarios y otras instituciones en Europa. Un número considerable de investigadores en áreas como la educación superior, ciencias políticas, administración pública o sociología han estudiado estas reformas e intentado analizar su impacto en los sistemas e instituciones universitarias. La gobernanza y la nueva gestión pública son parte de la agenda europea para modernizar la universidad y hacerla más responsable de las necesidades sociales y económicas en la era de la sociedad del conocimiento. Por eso, se dice muy a menudo que se necesita un nuevo «concepto» para la universidad del siglo XXI.

Comparto la visión de que las sociedades y economías basadas en el conocimiento y la información dependen de mentes curiosas y bien formadas, y las necesitamos más que nunca. Producir un gran número de graduados con estas características es una de las tareas importantes que tienen las universidades, y no hay que olvidar que las mentes críticas y abiertas se forman mejor mediante la investigación. Por tanto, las universidades no solo tienen el reto de formar a pequeñas elites de mentes investigadoras, sino a un gran número de jóvenes con competencia investigadora, bien a niveles básicos, o bien a niveles más avanzados. Lo cual no significa que haya que producir muchas mentes capaces de resolver problemas (eso se puede cubrir en los programas de formación de las mismas compañías), sino más bien entregar a la sociedad a jóvenes

con herramientas para disciplinas determinadas y un amplio abanico de competencias que se necesitan en el mundo académico y para otras áreas de la actividad profesional.

Los ideales de Humboldt en la universidad (unidad entre enseñanza e investigación, investigación basada en la curiosidad, libertad de enseñanza y aprendizaje) son todavía válidos hoy en día. Lo que probablemente haya dejado de ser válido es la idea de «soledad y libertad» del profesor o investigador individual.

En su comparativa, el sociólogo americano Joseph Ben-David (1977) llegó a la conclusión de que la universidad alemana, es decir, la idea de Humboldt, y especialmente su individualismo, era lo más adecuado en el siglo XIX, mientras que el institucionalismo de la universidad americana es más adecuado en el siglo XX.

Lo que hoy se necesita es una idea unificada de la universidad del siglo XXI que pueda establecer una base para renovar la confianza de la sociedad en la institución. Con esto me refero a la variedad normativo-cognitiva de confianza, y no a su forma racional-instrumental expresada en auditorías, evaluaciones, notas y otras formas de medición (Stensaker y Gornitzka, 2009). Actualmente, existen al menos tres «ideas» de universidad: la noción de «universidad empresarial», la noción de «universidad en red» y la de «multiversidad» (Krücken *et al.*, 2007).

Clark (1998) describe la universidad empresarial como una institución caracterizada por una dirección reforzada, con un desarrollo expandido de sus actividades periféricas, una base de subvención diversificada, con un cuerpo académico estimulado como centro y una cultural empresarial integrada. La universidad en red se ha descrito como parte de una red mayor de instituciones en ámbitos tanto interorganizativos como intraorganizativos, «basados en la reciprocidad, la confianza y el compromiso a largo plazo» (Enders *et al.*, 2005: 77) con el fin de crear un alto nivel de diversidad estructural.

Finalmente, la multiversidad, tal como la conceptualizan Bok (1982) y Kerr (2001), es vista como un conglomerado de funciones que intentan establecer un equilibrio entre educación para pregraduados, actividad en el campus, facultades y escuelas e investigación, además de llegar a la comunidad y satisfacer las demandas y expectativas de la sociedad en general.

Si miramos las reformas y cambios actuales desde una perspectiva general, observamos, por un lado, que todavía no ha aparecido una idea unitaria de la universidad del siglo XXI, y por otro lado, que de

la diversificación horizontal (por ejemplo, a través de instituciones o por diferenciación interna) se está pasando a la diferenciación vertical y la estratificación (rankings y tablas). Los responsables políticos no han pensado en las implicaciones de este cambio, que va a ser muy significativo en el panorama educativo.

Si tomamos la iniciativa de excelencia alemana como ejemplo, podemos observar que ni los responsables de las políticas ni aquellos que proponían tal competencia han tenido en cuenta cuáles serán las consecuencias de tal decisión en el sistema. ¿Habrá una división entre ganadores y perdedores, o quizá entre instituciones de investigación intensiva e instituciones solo de enseñanza? ¿Es la idea unificada de la universidad como «institución de clase mundial» la única existente hoy en día? Estas preguntas no son solo retóricas, sino que implican que también necesitamos pensar en nuevos sistemas lógicos.

No podemos hablar de la idea humboldtiana de una estrecha relación entre enseñanza y universidad como característica de las universidades alemanas sin tener en cuenta diferenciación y diversidad al mismo tiempo (Teichler, 2009). Kreckel destacó en 2008 que el problema del nexo entre enseñanza e investigación es uno de los principales de una universidad «normal» que no se dedica intensamente a la investigación pero que tampoco se quiere convertir en una institución exclusivamente educativa. Y, por supuesto, no hay una sola y exclusiva forma de excelencia, sino muchas, de la misma manera que hay muchas formas distintas de calidad.

Dicho esto, ¿realmente necesitamos universidades? Mi respuesta es sí, pero tenemos que abrir un debate público sobre cómo reconstruir la confianza de la sociedad en sus universidades y sobre qué tipo de universidad queremos y necesitamos en el siglo XXI.

Este libro pretende ser una contribución a este debate. Un número de investigadores de varios países europeos en el campo de la educación superior y expertos en gobernanza y nueva gestión pública fueron contactados y se les ofreció participar en la obra de la que este libro forma parte. Como no había tiempo para pedir contribuciones originales, se hizo una selección entre textos que ya habían sido publicados en libros y publicaciones periódicas en inglés. Dado que el orden en que aparecen tiene cierta importancia, a continuación resumiré brevemente cada una de sus contribuciones y relacionaré unos investigadores con otros.

En el siguiente capítulo ofrezco una panorámica de la emergencia de la gobernanza como concepto en su recorrido por distintas discipli-

nas, durante el cual ha adquirido nuevos y adicionales significados. El resto de secciones de esta contribución tratan del significado y la aplicación de la gobernanza en el campo de la educación superior, es decir, sus impactos a nivel sistémico e institucional. La gobernanza a nivel sistémico implica una nueva relación entre universidad, Estado y sociedad. En el ámbito de las instituciones, este concepto se combina muy a menudo con enfoques en nueva gestión pública (NGP), con la intención de que las universidades pasen de ser instituciones burocráticas a organizaciones gestionadas, y darles la oportunidad de incrementar su condición de actores. Esta condición de actor, sin embargo, implica profundas reformas también institucionalmente, para lo que la NGP aporta las herramientas necesarias. Las conclusiones enfatizan que para convertir las universidades en organizaciones hay que dar pasos como el de la jerarquización, el desarrollo y la identidad, y adoptar procesos de toma de decisiones.

Paso a detallar las contribuciones de los expertos que participan en esta obra.

Johan P. Olsen ofrece una visión más histórica y analítica de la universidad europea y sus relaciones con la sociedad y el medio. Define el carácter de la universidad como institución e identifica un número de ideas sobre su papel y su función. También contrasta ideas particulares de la universidad con las de la investigación americana, que originariamente tomó el modelo de Humboldt, pero luego llevó a cabo un desarrollo distinto. La coexistencia actual de visiones sobre la universidad en Europa pone difícil a las instituciones el hecho de encontrar una identidad organizativa. Además, hay un conflicto de intereses sobre qué es y qué debería ser una universidad. Por tanto, las demandas de cambio se ven más o menos legítimas según los grupos de personalidades que alegan tener voz y voto en esto. La contribución de Olsen termina más que con una conclusión, con una pregunta abierta: ¿Qué tipo de esquema organizativo se necesita para alcanzar la excelencia, garantizar la curiosidad libre y demostrar responsabilidad social y cultural?

Peter Maassen observa la gobernanza universitaria y su gestión, y describe los cambios en la interpretación y aplicación de los dos conceptos durante las últimas dos o tres décadas. Afirma que el cambio de relaciones entre Estado y organizaciones públicas, de las cuales las universidades forman parte, ha llevado a cambiar los términos de la gobernanza; la cual, a su vez, ha influido en la manera de liderar y gestionar las instituciones de educación superior. Trabajando con los cuatro

modelos de gobernanza identificados por Peters (2001), Maassen analiza sus efectos en las políticas universitarias y la gestión institucional. Luego compara la literatura en gestión educativa entre Europa y Estados Unidos y destaca sus semejanzas: primero, una creciente separación entre la cultura académica y la cultura gestora y administrativa en las universidades; y segundo, una debilitación del poder de decisión de los colegiados. Según Maassen, la mayoría de los sistemas universitarios europeos se encuentran actualmente ante la segunda ola de reformas en la gobernanza, en las que el centro de atención se ha desviado de los mercados a la medición del rendimiento y a una mejor respuesta con el fin de aumentar la calidad de los servicios que ofrecen las instituciones de educación superior. Pese a no haber muchas demostraciones empíricas sobre el impacto de esta segunda ola de reformas, se puede observar un proceso de profesionalización en la gestión institucional. Maassen concluye, entre otras cosas, que todavía no está muy claro si las nuevas formas de gobernanza en la gestión pública aumentan la efectividad, eficiencia y calidad que se espera que estas aporten.

Ferlie, Musselin y Andresani adoptan una metaperspectiva sobre cómo las ciencias políticas y los análisis de políticas públicas han estudiado las reformas en el sector público. Los autores observan las reformas en la gobernanza universitaria como parte de una transformación más amplia del sector público y sus servicios clave, que pueden ser observados en muchos países. Esta transformación redefine el rol de Estado-nación y se basa esencialmente en tres «narrativas», cada una de las cuales determina y da forma a los cambios de una manera específica. La NGP es la primera narrativa, que vio la luz a finales de los años setenta como parte de las reformas conservadoras de Margaret Thatcher. Esta combina jerarquías y mercados, y, básicamente, refuerza el papel de los gestores, además de obligar a las universidades a diversificar las bases sobre las que se fundaron. La segunda narrativa se centra en la gobernanza en red, que emergió en los años noventa. Trata sobre el Estado-nación y su pérdida de funciones, autoridad y responsabilidad en dominios regionales y supranacionales. La distribución de poder deviene, por lo tanto, más difusa y pluralista. Esto obliga a las universidades a operar estratégica y simultáneamente en distintas redes en los campos regional, nacional e internacional. La tercera narrativa, también llamada neoweberiana, es sobre «revitalización democrática» de instituciones públicas altamente burocratizadas. Esto se puede observar en muchos países latinoamericanos, donde los gobiernos postmilitares

han habilitado el desarrollo de formas más participativas de gestión pública. La forma europea puede observarse en una mayor participación de *stakeholders*,¹ en las decisiones institucionales y en las políticas de desarrollo público. La narrativa pone cierto énfasis en la profesionalización de la gestión pública y en que las instituciones públicas satisfagan las necesidades de la ciudadanía. Con estas tres narrativas y sus implicaciones en la gobernanza universitaria, los autores intentan predecir algunos síntomas e instrumentos para la gestión institucional. También proponen una agenda de investigación adicional.

La aportación de Weymann, Martens, Rusconi y Leuze ofrece un ejemplo bastante convincente de narrativa de gobernanza en red; la cual asume el «vaciado» de la nación que, en este caso, desvía su autoridad y responsabilidad a un ámbito supranacional. Los autores describen cómo el diseño de políticas universitarias se ha ido desplazando cada vez más a niveles supranacionales, lo que constituye un nuevo escenario en la gobernanza educativa e incluye organizaciones internacionales o supranacionales (la Comisión Europea, el Banco Mundial, la OCDE, la UNESCO) como nuevos actores. Junto con la emergencia de los mercados –un nuevo escenario de gobernanza educativa en sí mismo–, el escenario internacional de gobernanza educativa desafía el papel dominante del Estado en materia de educación desde los años noventa. Tras una breve panorámica de la historia de la gobernanza educativa, los autores exploran los impactos y consecuencias de los desarrollos que han analizado, y establecen tres posibles formas. En primer lugar, una gobernanza compartida en la que varios actores están implicados e incluso colaboran en el mismo escenario y en el mismo sector (por ejemplo, el proceso de Bolonia). En segundo lugar, la gobernanza complementaria, en la que varios actores están implicados en escenarios distintos (por ejemplo, estudios comparativos de educación superior llevados a cabo por la OCDE, o el papel de la UNESCO para resolver cuestiones de reconocimiento). En tercer lugar, la gobernanza conflictiva, en la que el desarrollo en distintos escenarios crea tensiones (como la mercantilización y comodificación de la universidad propuesta por el Acuerdo General de Comercio y Servicios, AGCS, frente a la universidad como bien público). Es interesante comprobar que los autores no deducen simplemente un «vaciado» del rol del Estado-nación

1. El concepto de *stakeholder* o *stakeholders* que aparece a lo largo del libro se deja en inglés (de *stake*, ‘apuesta’, y *holder*, ‘poseedor’), y podría traducirse por ‘públicos interesados’, sean personas, organizaciones o instituciones.

en cuanto a estos desarrollos, sino que observan efectos ambivalentes en los que la internacionalización y mercantilización cambian el contexto y las condiciones del marco. Las políticas nacionales, sin embargo, se están adaptando a estos nuevos contextos y condiciones, tratando al mismo tiempo de salvaguardar la tradición nacional. Por tanto, los impactos de los nuevos escenarios en la gobernanza educativa y el desarrollo de políticas no son iguales en los distintos sistemas nacionales. Los dos capítulos finales de este libro ofrecen ejemplos de esta conclusión.

A propósito de los cambios en la gobernanza educativa en Inglaterra, Holanda, Austria y Alemania, De Boer, Enders y Schimank desarrollan el «ecualizador de gobernanza» como una herramienta heurística para visualizar hasta dónde han llegado esos cambios en cada uno de estos países. Así, distinguen cinco dimensiones cuya importancia relativa y su interrelación determinan las nuevas formas de gobernanza inspiradas en la NGP. Esto supuso una reducción de la regulación estatal, un incremento de directrices externas o de partes interesadas, una autogobernanza académica debilitada, una gobernanza gestora reforzada y un aumento de la competencia (por ejemplo, con la introducción de elementos mercantiles). Tras una descripción de los cambios más relevantes en la gobernanza de estos cuatro países, incluida en el análisis del ecualizador de gobernanza, se visualizan los cambios que fueron implementados en cada uno de estos países, y se muestra hasta qué punto han adoptado y asumido un estado ideal de la gobernanza universitaria. Resulta que estos cuatro países se han desviado de las directrices iniciales, aunque en distintos grados, con Inglaterra y Holanda como pioneros, y Austria y Alemania en la retaguardia de la introducción de reformas importantes: baja regulación estatal, baja autorregulación académica, alta dirección externa, mayor autogobernanza en la gestión de instituciones y aún más énfasis en la competencia.

Lo sorprendente en este análisis es que la regulación estatal ha aumentado en Inglaterra, mientras que se ha visto reducida en los otros tres países. Esto se debe a que tradicionalmente Inglaterra ha tenido un grado más bajo de regulación estatal que el resto de países de Europa continental. Los autores concluyen que la combinación de diferencias y semejanzas en la gobernanza universitaria se puede demostrar con el modelo de ecualización de la gobernanza, aunque finalmente necesita operar en cada dimensión con una lista de indicadores apropiados.

Por último, Bleiklie, Enders, Lepori y Musselin observan más de cerca los impactos de la NGP y la gobernanza en red en la universidad

como organización profesional. De un modo similar a los autores anteriores, estos comparan Holanda, Francia, Noruega y Suiza mediante el análisis de la influencia relativa de la NGP y de la gobernanza en red, identificadas como los elementos más importantes en los cambios actuales en gobernanza universitaria. La NGP y la gobernanza en red, según los autores, tienen la intención de transformar las actitudes de la profesión académica y la manera en la que tradicionalmente hacen su trabajo en la enseñanza y la investigación. Los breves estudios de caso sobre la historia de las reformas en estos cuatro países incluidos en el análisis muestran cómo las ideas reformadoras fueron implementadas de distintas formas, dadas las distintas culturas universitarias y tradiciones en los servicios civiles. Sin embargo, también hay semejanzas en los mecanismos utilizados para llegar al cambio, por ejemplo, la introducción de la competencia, limitaciones en los presupuestos, o mediciones de rendimiento. A continuación, los autores preguntan qué implicaciones tiene esto en el trabajo y profesión académicos en sí mismos. Identifican una pérdida de poder y de capacidad de autorregulación, nuevas prácticas de evaluación y financiación, un cambio en la jerarquía tradicional en la que el trabajo académico se organizaba, y una erosión del nexo entre docencia e investigación. La creciente presión para adquirir fondos externos para la investigación también ha llevado a un aumento de personal temporal y nuevas jerarquías basadas en distintos tipos de contratos. Los autores también notan una división creciente del trabajo entre la profesión académica, con papeles más profesionalizados y que implican más gestión y dirección. Finalmente, la creciente importancia del rendimiento investigador, tanto individual como institucional, lleva a una reconfiguración del poder académico con papeles de selección de personal y nuevas elites epistémicas por un lado, y grupos profesionalizados de líderes académicos por otro. Para estos grupos, el puesto que ocupan en las redes ha cobrado mucha importancia. Los autores concluyen que la gobernanza en red puede limitar y mitigar el efecto de la NGP, pero el conjunto de reformas ha tenido un impacto significativo en la organización del trabajo académico y la posición de la profesión académica.

2. GOBERNANZA: ¿QUÉ ES? ¿ES IMPORTANTE?

— [Barbara M. KEHM]

El concepto de gobernanza no es solo un objeto de investigación en varias disciplinas, sino que también se usa como categoría analítica para explicar los mecanismos de la coordinación de actividades de los distintos, aunque interdependientes, actores en un campo determinado. La noción de gobernanza se usó por primera vez en ciencias económicas para describir mecanismos de coordinación y dirección en el marco de los procesos económicos (término clave: «gobernanza corporativa»). Después fue adoptado por algunas disciplinas dentro de las ciencias políticas, como las relaciones internacionales, en las que se desarrolló la noción de «gobernanza global». Con nuevas definiciones del papel estatal y sus tareas en las sociedades occidentales del Estado de bienestar desde los años ochenta, a la entrada del concepto de gobernanza en las ciencias políticas y sociales le siguieron términos como «modernización de las administraciones públicas», «nueva gestión pública» y «Estado eficiente».

La perspectiva de la gobernanza se centra en cambios en la relación entre Estado, economía y sociedad, lo cual no se tuvo muy en cuenta en las teorías clásicas de dirección, dada la mayor atención prestada al Estado y a una estricta separación entre Estado y sociedad. Al principio, la teoría de liderazgo centrada en el agente desarrollada por Mayntz y Scharpg (Mayntz, 2004) también asumía una clara separación entre Estado, economía y sociedad, es decir, un actor que dirigía (el Estado) y objetos o personas dirigidas. Esto se refleja en las teorías del agente principal. Contrariamente, la perspectiva de la gobernanza institucionalista amplió el enfoque de los procesos de autorregulación social y formas de cooperación entre público y actores privados, por ejemplo, entes públicos y privados como socios, por tanto, teniendo en

cuenta el papel de los actores sociales privados en los procesos de toma de decisiones, llamados hoy en día *stakeholders*.

La noción de un cambio de «gobierno» a «gobernanza» significa hoy la participación de estos agentes en procesos importantes de toma de decisiones y su inclusión en las estructuras de toma de decisiones, antes casi completamente a cargo del Estado.

Cuestiones principales en la investigación de la gobernanza

Las cuestiones principales en la investigación sobre la gobernanza están relacionadas con las estructuras de toma de decisiones, sus procesos y sus objetivos. Una de ellas es la forma de liderazgo y estructura administrativa en instituciones de educación superior, hospitales o administraciones públicas. ¿Participan las partes interesadas o *stakeholders*, externos o internos, en los procesos de toma de decisiones? ¿Varía la inclusión de grupos de *stakeholders* según los objetos sobre los que se decide? ¿Qué actores, gubernamentales o privados, intervienen en los procesos de toma de decisiones? De las respuestas a estas y otras preguntas similares, el concepto de «gobernanza a niveles múltiples» derivó en otros tantos, y aquí lo representaremos como «buena gobernanza». Hasta el momento, el concepto de buena gobernanza ha permanecido relativamente difuso. Fue acuñado por expertos del Banco Mundial, y su contexto político está relacionado con las llamadas a la eficiencia y acciones legales del Estado en países en vías de desarrollo, y también en los llamados «estados fallidos» (ver, por ejemplo, la «red africana de buena gobernanza»). Sin embargo, actualmente no hay una definición unificada y ampliamente aceptada de buena gobernanza. El concepto incluye nociones de transparencia, eficiencia, participación, responsabilidad, estado de derecho y de justicia, etc. En el contexto de las políticas para la cooperación con países en vías de desarrollo, la buena gobernanza se define a través de tres categorías centrales: a) gestión eficiente del sector público; b) control de los mecanismos y responsabilidad en elecciones, formación de Gobierno y práctica gubernamental, y c) establecimiento de la descentralización y transparencia, incluida la participación civil de la sociedad. Por tanto, si gobernanza significa coordinación de distintos aunque interdependientes actores en el marco de las estructuras de toma de decisiones y procedimientos, es necesario averiguar qué actores tienen la legitimidad suficiente para participar en

procesos de toma de decisiones particulares (todos o algunos) en las universidades, o en escuelas, hospitales, etc. Esta cuestión, no obstante, no está planteada en la investigación de la gobernanza. Mayntz (citado en Schuppert, 2006, p. 54) sostiene que la teoría de dirección se centra en el actor, mientras que la teoría de la gobernanza se centra en la institución. Desde la perspectiva de la gobernanza, la pregunta es «cómo» se dirige, pero no quién y por qué. Por tanto, esta no tiene una inherente perspectiva crítica per se sobre el poder.

Formas de coordinación

El término gobernanza significa exclusivamente procesos de regulación y coordinación orientados al bienestar, que ayudan a resolver problemas sociales. Además de dos modos de coordinación de jerarquía y mercados, la perspectiva de las ciencias sociales también ha identificado redes y comunidades como otros modos de coordinación. En las comunidades, la coordinación se basa en la adaptación recíproca basada a su vez en la comunicación y los valores compartidos. En el sector universitario, encontramos «comunidades científicas» como ejemplo de este modo de coordinación. La jerarquía como modo de coordinación casi se explica por sí misma: las decisiones se toman desde arriba, y se ejecutan abajo. Esto es típico de las burocracias, aunque también se da en ciertos tipos de compañías.

La coordinación mediante el mercado es algo más difícil. Los elementos esenciales son la oferta y la demanda, y el precio. No obstante, los elementos competitivos también son importantes en el marco de la coordinación del mercado. El sistema universitario de Estados Unidos ha sido tradicionalmente un ejemplo de coordinación de mercado, pero Europa también está presenciando un aumento de la competencia entre universidades, por ejemplo, por el talento.

La coordinación mediante redes también es más bien compleja, y la participación en los procesos de toma de decisiones depende del estatus de los actores en un campo determinado (constituido, por ejemplo, mediante relaciones de poder o reputación) y en la cuestión de si la red está fuerte o débilmente unida. La gobernanza en red es cada vez más común en la investigación a gran escala, por ejemplo los proyectos subvencionados por los programas del Marco Europeo. Las comunidades también difieren según su grado de unión. Además, en redes y comunidades, las opciones de acceso y salida son relevantes.

La gobernanza en varios niveles

La retirada estatal del control detallado de muchas instituciones públicas, especialmente de las universitarias —lo cual se puede observar en la mayoría de los países europeos en los últimos quince o veinte años—, ha dado más autonomía a las universidades. Sin embargo, esta autonomía no fue otorgada sin condiciones. En lugar de control de procedimientos y de contenidos, se establecieron nuevas formas de control de resultados (por ejemplo, mediante acuerdos de objetivos y rendimiento, el cumplimiento de los cuales está supervisado y evaluado); se introdujeron nuevas formas de entrega de informes y de responsabilidad; los *stakeholders* (partes, entidades o personas interesadas) externos participan más en las decisiones estratégicas mediante paneles de gobernantes o consejos universitarios; la competencia se ha intensificado a través de rankings u otras herramientas como el RAE inglés (un ranking sobre excelencia investigadora) o la iniciativa alemana de la excelencia de las universidades. Estos ejemplos deben demostrar que los modos de coordinación y configuración de actores han cambiado.

No obstante, a partir del cambio de condiciones de dirección estatal en materia de investigación sobre educación superior se han identificado otros cambios en los modos de coordinación, resumidos en el concepto de gobernanza en varios niveles. Estos cambios se caracterizan como «hacia arriba», «hacia abajo» o «hacia un lado». El concepto «hacia arriba» significa un cambio en la configuración de la agenda y en la formulación de políticas de un nivel nacional a un nivel supranacional. Si pensamos en la creciente influencia de la Comisión Europea en la educación superior nacional y en las políticas de investigación, o en la igualmente creciente influencia de los informes comparativos internacionales de rendimiento escolar (TIMSS, PISA, PIRLS)² promovidos por las OCDE, entenderemos el significado de «hacia arriba» (Martens, Ruscone y Leuze, 2007). El concepto «hacia abajo» significa básicamente la descentralización de los poderes en la toma de decisiones por parte del Estado hacia las universidades, y de las universidades a los departamentos y facultades. Finalmente, «hacia el lado», el cambio lateral, significa la delegación de la dirección y la toma de decisiones de un nivel estatal a agencias (independientes o semiindependientes) que

2. TIMSS: Third International Mathematics and Science Study; PISA: Programme for International Student Assessment; PIRLS: Progress in Reading Literacy.

a menudo sientan las bases de las prácticas. Los ejemplos más significativos de este desvío son las agencias de acreditación y/o certificación que se han establecido en países europeos bajo el marco del proceso de Bolonia, y se han quedado con la certificación de calidad de los nuevos programas de licenciatura o grado, que antes aprobaba el Estado.

El concepto de gobernanza en varios niveles se ha extendido y abarca fenómenos como la internacionalización y la globalización. A continuación, usaremos el concepto de gobernanza universitaria de una manera más sistemática.

¿Cómo cobra importancia la gobernanza en los sistemas?

El uso o, mejor, la aplicación del concepto de gobernanza en la investigación universitaria y el establecimiento de políticas están considerablemente determinados por enfoques derivados de las teorías organizativas.

El enfoque principal es la cuestión de cómo las universidades, en tanto que organizaciones, reaccionan a cambios de condiciones en su ambiente, o a desafíos externos. Braun y Merrien (1999) identifican tres cambios en los modelos de organización de la mayoría de los sistemas universitarios de la Europa continental, que tradicionalmente consistían en la combinación de un fuerte control estatal y un autocontrol académico elevado (una «fuerte oligarquía académica», en palabras de Burton Clark) con un débil liderazgo de la universidad, casi sin competencia o coordinación mercantil, y sin la influencia de *stakeholders* externos. La noción de universidades como «torres de marfil» viene de este cúmulo de circunstancias. El cambio ha consistido en la debilitación de dos fuertes modelos previos de coordinación (el Estado y los académicos) y el fortalecimiento de los débiles modelos previos de coordinación (liderazgo institucional, competencia, *stakeholders* externos).

En la mayoría de los países de la Europa continental se puede observar que, desde los noventa, el Estado supervisa lo que antes controlaba, en un giro hacia «la dirección a distancia» (Goedegebuure, 1994), lo que dio más autonomía a las universidades e hizo que el papel del Estado se redujera al de facilitador, más centrado en el control de los resultados que de los procedimientos y los contenidos. Sin embargo, este aumento de la autonomía institucional (sobre presupuestos, personal, instalaciones, etcétera) no fue concedido incondicionalmente, sino que, a cambio, debía cumplir tres expectativas principales:

- una gestión institucional más jerárquica y profesionalizada,
- una mayor eficiencia organizativa,
- un mayor grado de responsabilidad hacia el público.

Esto no significa un abandono total de la dirección estatal. Las autoridades públicas tienen aún la responsabilidad de establecer objetivos nacionales, definir las reglas del juego y regular un marco donde los distintos autores puedan operar lo más eficientemente posible (Santiago *et al.*, 2008). Sin embargo, la inclusión de una variedad de actores en la coordinación de los sistemas universitarios y en las decisiones estratégicas de las instituciones universitarias ha sido caracterizada como gobernanza en varios niveles. Algunas de las responsabilidades que tenían las autoridades públicas en materia de universidades han pasado a organizaciones supranacionales, otras han sido adoptadas por las mismas instituciones, y un tercer grupo de responsabilidades –entre ellas, la acreditación, la certificación de calidad y la evaluación– se han delegado a agencias más o menos independientes. Dada la reducción de la subvención estatal, en la mayoría de sistemas universitarios europeos hubo que diversificar las bases de la subvención institucional. Esto desencadenó en muchos países la competencia por atraer estudiantes, pero también llevó a un debate sobre si la educación es un bien público o privado.

La educación superior: ¿un bien público o privado?

Según Paul E. Samuelson (1954), uno de los economistas más citados, para que un bien sea considerado público ha de cumplir dos prerequisites: no ser excluyente y no tener rivalidad. Lo primero conlleva que cada uno puede usar o tener acceso a dicho bien sin excepción; mientras que lo segundo significa que el uso del bien por un individuo no debe mermar su disponibilidad para otros usuarios. Además, estos bienes deberían estar subvencionados por el Estado sin tener que depender de otras fuentes de financiación. Un ejemplo de este tipo de bienes que se ajuste absolutamente a esta descripción es imposible de encontrar en el mundo real, pero algunos se acercan bastante. Tradicionalmente, la educación superior ha sido considerada uno de ellos, no solo por cumplir con las dos condiciones mencionadas, sino también por ser beneficiosa para los individuos y para la sociedad en general (Tilak, 2009).

El escepticismo sobre si la educación aún representa un bien público ha crecido en los últimos treinta años bajo el influjo de políticas neoliberales en las reformas del sector público. En el campo de la educación superior esto se ha acusado más debido a un proceso de privatización y a la introducción de fuerzas mercantiles, por ejemplo, en forma de competencia por la reputación y por la financiación. Con esto, la naturaleza de la universidad se ha acercado más a lo que se entendería por un bien privado susceptible de ser comercializado tal como lo prevé el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios.

En este sentido, podemos observar dos conceptualizaciones distintas de educación superior. Una representa un concepto más tradicional, regulado por el Estado y orientado a la nación, en un marco en el que la creación y transferencia del saber son funciones esenciales; y la otra, a un concepto moderno, dinámico, mercantilizado y orientado globalmente con un valor económico añadido.

Estos argumentos, no obstante, pintan un retrato más bien unilateral. El proceso de reforma o modernización universitaria (Braun/Merrien, 1999; De Boer *et al.*, 2010; Maassen/Olsen, 2007) y los procesos de privatización de la educación superior, a pesar de sus diferencias culturales, políticas e históricas (Neave, 2004), han creado pseudomercados, donde:

- el acceso a la universidad está restringido mediante la selectividad;
- hay una competencia creciente por la reputación, la financiación, los estudiantes, el personal, etcétera, entre universidades en ámbitos nacionales e internacionales;
- el gasto público por estudiante universitario ha decrecido (Banco Mundial, 2008) y las instituciones de educación superior han sido instadas a buscar fondos alternativos (introducción de tasas en la matrícula universitaria, más investigación con fondos ajenos, sociedades públicas y privadas, etcétera).

Por tanto, se podría decir que se está dando un giro paradigmático en el que, por una serie de razones, se está caracterizando a la educación superior como un bien que puede ser comprado o vendido en los mercados. Podemos observar un alejamiento de su carácter de bien público hacia un valor individual que requiere inversión en primer lugar, y que después se calcula con índices de beneficio. Esto conlleva ciertos riesgos. Altbach (2001) apreció una creciente disociación entre

educación superior e interés público, lo que lleva a una aceleración del proceso de privatización de las universidades. Este proceso de privatización no solo afecta a la función educativa y formativa, sino también a la investigación y su producto (el saber) en cuestiones de derechos de propiedad intelectual, por ejemplo.

Volviendo al papel de las autoridades públicas, el giro del control estatal a su función como simple supervisor ha provocado lo que Neave (1998) llama «el Estado evaluador», el cual ejerce su función como supervisor mediante el establecimiento de objetivos de rendimiento y la supervisión para su cumplimiento mediante la evaluación. De esto hablaremos más extensamente a continuación.

El Estado evaluador

El giro en cuestión del control estatal a la supervisión estatal, que otorgó más autonomía a las instituciones mientras se reducía el papel del Estado, tenía como propósito aumentar la eficiencia, responsabilidad y capacidad de respuesta de las universidades hacia su entorno. También amplió el abanico de funciones que tenían que cumplir las universidades. Estos aspectos, vistos desde el concepto de Estado evaluador, ofrecen una perspectiva prometedora sobre la relación entre universidad, Estado y sociedad. En otras palabras, se les otorgó más autonomía a las universidades para que se autorregularan. Sin embargo, a cambio de esta autonomía se les exigió que rindieran más cuentas no solamente al Estado, sino al público. Rendir cuentas en este contexto significa «dar pruebas de un uso eficiente y eficaz del dinero público» (Kehm, 2007: 142).

La noción del «surgimiento del Estado evaluador» fue desarrollada por Neave (1988) y replanteada diez años después (Neave, 1998). Este sostenía que el concepto de Estado evaluador se diseñó, en principio, para dar respuesta a las dificultades económicas por las que estaba pasando la educación superior.

Anteriormente, la evaluación era parte de una práctica relativamente extendida de «rutina de verificación y mantenimiento» (Neave, 1998: 267), a través de la cual el Gobierno, mediante un número prescrito de instrumentos y una estricta legislación, controlaba la designación de altos cargos académicos, daba las directrices para el contenido curricular de los programas de estudio y se aseguraba de que el dinero público entregado se usaba apropiadamente (Neave, 2004).

El Estado evaluador, sin embargo, surgió sin otros tipos de evaluación considerados «estratégicos» y «exploratorios» (Neave, 1988, 1998); y sus resultados, en lugar de ofrecer indicaciones sobre qué y cómo mejorar, se están usando cada vez más para reducir los presupuestos de unidades e instituciones que no rinden adecuadamente, e incluso cerrarlas, y premiar a las que demuestran un mayor rendimiento. Los cambios principales, por lo tanto, conllevan un giro hacia el control de resultados, en lugar del control de contenidos y procedimientos. Además, el Estado delegó o transfirió muchas formas de evaluación a otras agencias como parte de la noción de la dirección a distancia. Estas no solo han ganado bastante poder, sino que también han impuesto sus propios criterios de calidad y sus procedimientos evaluativos, principalmente en cooperación con redes supranacionales de agencias de certificación de calidad (por ejemplo, ENQA, la Agencia Europea para el Control de la Calidad Universitaria). El Estado, entonces, se encarga de tomar decisiones sobre cómo se distribuirán los presupuestos según las clasificaciones de estas agencias. Junto con la inclusión de *stakeholders* externos en las estructuras de gobernanza institucional y el poder de decisión que se les ha asignado, la cuestión es si, después de todo, las universidades realmente han ganado autonomía o no.

La historia del surgimiento del Estado evaluador aún no ha terminado. Ya ha llevado a un giro radical en el papel de la coordinación de actores envueltos en la configuración de las relaciones entre universidad, Estado y sociedad. Los regímenes de nueva gobernanza se han implementado, o están en proceso, en todos los países europeos que establecen estas relaciones de acuerdo con los principios de competencia de mercado y que refuerzan la gobernanza jerárquica a expensas de la gobernanza colegiada. La definición de calidad como excelencia académica se ha complementado con la noción de relevancia; lo cual afecta no solo a los contenidos curriculares, sino también al enfoque de la investigación. Las respuestas organizativas a las presiones de la optimización de costes, la demanda de más interdisciplinariedad y una capacidad investigadora y docente aumentada implican una «bifurcación de las carreras académicas en las mismas instituciones (docencia versus investigación)» (Hazelkom, 2008: 201) o una nueva distribución del trabajo académico entre instituciones de enseñanza frente a instituciones de investigación, y una nueva división de la labor académica basada en la diferenciación entre producción de conocimiento y difusión del conocimiento. Todavía está por ver qué traerán los años venideros en

cuanto a cambios y giros en la idea y el tejido de la educación superior (Kehm, 2007).

Un resultado final del surgimiento del Estado evaluativo es el hecho de que la calidad en la docencia universitaria, la investigación y la gobernanza ha pasado de ser definida internamente a ser definida externamente, y medida con la vara de los parámetros establecidos.

Rendición de cuentas entre la confianza y el control del *stakeholder*

Hirsch (1997) y Stensaker y Gornitzka (2009) distinguen entre formas de confianza normativas/cognitivas y racionales/instrumentales en la educación superior europea. Sostienen que durante los últimos diez años, o incluso un poco más, las formas normativocognitivas de confianza han sido reemplazadas por formas racional/instrumentales. Las razones de este desarrollo han sido identificadas como una creciente interacción internacional e incluso global entre universidades; ello ya casi se basa en las formas de confianza que se desarrollan con el tiempo y mediante la vasta experiencia de los actores implicados. Además, la expansión de sistemas universitarios ha contribuido a aumentar el número de actores y una información detallada no está siempre disponible para el desarrollo de la confianza cognitiva/normativa. A pesar de ello, la frecuencia de interacción ha aumentado. La expansión de sistemas universitarios nacionales ha llevado a los gobiernos a exigirles más resultados con menos fondos.

La crisis en los fondos universitarios, que comenzó en los años ochenta, evolucionó hacia una crisis de legitimidad y se podía observar una creciente desconfianza de los gobiernos y *stakeholders* en la calidad y eficiencia de las instituciones de educación superior. Se desarrollaron instrumentos para controlar la eficiencia del gasto público y se trabajó en la calidad de las actividades y servicios para recuperar la confianza perdida. Sin embargo, esta confianza era más el resultado de una interacción a largo plazo que el resultado de la información recogida. Las universidades tenían que negociar cada vez más sus subvenciones con las autoridades competentes, y sus contratos sociales se sustituyeron por pactos (Olsen, 2007). Así, las universidades pasaron a ser responsables de su rendimiento y comparadas unas con otras cada vez más. Por una parte, estas instituciones cobraron más autonomía para contratar a su personal, seleccionar a sus estudiantes o decidir el número de depar-

tamentos y programas, pero, por otro lado, sus resultados eran seguidos muy de cerca, según criterios establecidos externamente. De este modo, la relación tradicional entre universidades y autoridades públicas se ha transformado, pasando a basarse en formas de confianza racional/instrumental. Además, los *stakeholders* externos han pasado a ser actores legítimos en el «negocio de la creación de confianza» (Stensaker y Gornitzka, 2009: 132), y las agencias externas, a participar en el establecimiento de criterios, procedimientos y guías para la certificación de calidad. La confianza en su forma racional/instrumental, por tanto, se ha establecido mediante la rendición de cuentas y el control de los *stakeholders*, y se ha convertido en una cuestión que engloba a múltiples actores y dimensiones en la gobernanza universitaria.

El surgimiento de actores supranacionales

Desde principios de los años noventa, las organizaciones internacionales o supranacionales han ido ganando influencia en las políticas para la educación superior no solamente en Europa. El rol de la Comisión Europea en la creación de un área europea de educación superior (AEES) y un área europea de investigación (AEI), los préstamos del Banco Mundial a países en vías de desarrollo, la creciente utilización de las estadísticas comparativas de la OCDE por parte de los gobiernos, la implicación de la UNESCO en el desarrollo de las políticas de aprendizaje para toda la vida y los sistemas de certificación de calidad son algunos ejemplos.

Hay un conjunto considerable de literatura que analiza las razones de esta creciente influencia y su impacto en la configuración de las políticas de los gobiernos nacionales (ver Héritier, 2002; March y Olsen, 1998; Martens *et al.*, 2007). Una interpretación bastante común es que los gobiernos nacionales dejaron de ser capaces de lidiar por sí solos con los problemas emergentes y que las soluciones había que encontrarlas en cooperación con otros gobiernos. Martens *et al.* (2007) sostienen que básicamente son dos problemas –la creciente incapacidad de los gobiernos nacionales para financiar un sector universitario muy extendido y crecientes dudas acerca de la relevancia en el mercado de trabajo de las calificaciones universitarias en el contexto de las emergentes economías del conocimiento– los que provocaron una internacionalización de las políticas universitarias, en las que los actores supranacionales comen-

zaron a coordinar la búsqueda de soluciones a problemas comunes que los gobiernos ya no podían resolver por sí solos.

Además, el Acuerdo General de Comercio y Servicios (AGCS) incentivó la creciente liberalización y mercantilización de la educación superior, con cuatro efectos notables:

- una creciente privatización de la educación superior como bien público,
- la ley de la oferta y la demanda,
- la competencia por los talentos,
- una creciente importancia del beneficio económico.

Así, Martens *et al.* (2007) concluyen que las políticas educativas responden cada vez más a una arena internacional en la que están sucediendo la configuración de agendas, los desarrollos de criterios y directrices, el establecimiento de objetivos y la clasificación.

En cuanto a lo que estos desarrollos suponen para los gobiernos y las autoridades públicas, se podría decir que las responsabilidades y las políticas sobre la gobernanza en la educación superior en un nivel sistémico han dejado de ser una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales. Algunas responsabilidades se han trasladado hacia arriba, a niveles supranacionales; otras, hacia abajo, al nivel institucional a través de una desregulación y otras, hacia fuera, a agencias dependientes o semiindependientes. Esto ha llevado a la multiplicación de arenas en las que se establecen las políticas universitarias, pero ¿supone esto una mayor gobernanza universitaria por parte de organizaciones internacionales y supranacionales y mercados? Es decir, ¿estamos ante un régimen postnacional de gobernanza? (Martens *et al.*, 2007). Ciertamente, los cambios y desarrollos comentados en esta sección han conducido a la creación de nuevos espacios para actores adicionales y, a menudo, privados. Sin embargo, estrategias ligeras como el método abierto de coordinación de la Comisión Europea inducen a Martens *et al.* (2007) a hablar de una «gobernanza compartida» del espacio de la educación superior no exento de conflictos y tensiones, tal como se pudo ver en el Proceso de Bolonia, pero que puede caracterizarse como formas de gobernanza en niveles múltiples y con actores múltiples. Con el fin de determinar los poderes respectivos de estos actores y trazar los cambios en las nuevas arenas de las políticas universitarias, se tendrá que repensar la gobernanza universitaria y el papel que desempeñan las autoridades públicas en todo esto.

El creciente poder de las agencias

Hasta el momento no se ha investigado mucho sobre el creciente poder de las agencias independientes o semiindependientes, las cuales tienen una particular actividad en el campo de la certificación de calidad. Stensaker y Gornitzka (2009) destacan una creciente «agencificación» de la certificación de calidad en la educación superior. Aunque esta ya había sido delegada por parte de las autoridades públicas a las agencias en algunos países europeos antes de las reformas de Bolonia, el aumento de estas en número y en poder se puede rastrear como uno de los objetivos de la Declaración de Bolonia de 1999, que consistía en la mejora de la cooperación europea en la certificación de calidad.

En muchos países europeos, los gobiernos estatales o nacionales eran tradicionalmente los encargados de aprobar nuevos planes de estudio. Con la introducción de los títulos subdivididos en dos ciclos y los grandes cambios curriculares resultantes desencadenados en el Proceso de Bolonia, la mayoría de los gobiernos trasladaron la responsabilidad sobre la certificación de calidad y de aprobar los currículos a agencias de acreditación recientemente establecidas. Sin embargo, hay algo de variedad en Europa. En algunos países, como la mayoría de los países nórdicos, las agencias de certificación de calidad se ocupan de monitorizar las universidades y evaluarlas en cuanto al funcionamiento de sus sistemas de gestión. En otros países, como Alemania, las agencias de acreditación evalúan cada programa que sale a la luz basándose en los criterios de calidad establecidos. Esta acreditación sirve para un periodo determinado, y luego se hace otra vez. En algunos de los países de Europa Central y del Este, estas agencias, junto con las universidades más importantes, desarrollan plantillas para los currículos que luego tienen que ser implementados en el resto de las universidades.

A pesar de esta variedad, de la cual se han presentado solo algunos ejemplos, la mayoría de las agencias europeas implicadas en la acreditación y certificación de calidad han comenzado a cooperar a nivel europeo con el fin de llegar a criterios y procedimientos comunes para la evaluación de la calidad. Se ha formado una red europea de agencias de garantía de calidad y se ha establecido un registro europeo de agencias de garantía de calidad, en el que solo son aceptadas las agencias que cumplen con los criterios y directrices europeas para la garantía de la calidad en la educación superior. Estas directrices determinan cómo llevar a cabo la acreditación de calidad (procedimientos), mientras que

los criterios indican la determinación de calidad y actividades externas e internas de certificación de calidad.

La certificación de calidad, por tanto, ha sufrido varios cambios: primero fue delegada por las autoridades a las agencias, en un giro hacia el lado (lo que estableció procedimientos para la evaluación de la calidad externamente), y criterios para determinar la calidad que se encontraba en la institución o en un programa concreto. A la vez, a las instituciones se les exigió establecer procedimientos para la gestión interna de la calidad, en un traslado hacia abajo de la responsabilidad, conforme a los criterios y requisitos establecidos por las agencias. Cuando las mismas agencias empezaron a cooperar a nivel europeo, en un salto hacia arriba, se desarrollaron criterios y directrices para la certificación de calidad y se aplicaron a un número cada vez mayor de sistemas universitarios europeos. En un análisis que intentaba responder a la cuestión de si las agencias de garantía de calidad europeas cumplían con los criterios y directrices europeos, y qué impacto tuvo en las prácticas de certificación de calidad, Stensaker *et al.* (2010) llegaron a la conclusión de que el «éxito de los criterios y directrices europeos como una herramienta de gobernanza supranacional» se basa en si crean confianza y transparencia en general, pero también se está convirtiendo en una herramienta cada vez más burocratizada que «no tiene un valor real en dinero para la sociedad en general» (*ibid.*, p. 585). Sostienen que los criterios y directrices europeas dan prioridad a «la garantía, por encima de la calidad», convirtiéndose por tanto en «un ejemplo de cómo la gobernanza puede ser posible sin el apoyo de ningún Gobierno» (*ibid.*, p. 585). Esto plantea, por supuesto, la cuestión de si habría que plantearse en el futuro la reapropiación de la calidad y de la certificación de calidad en la universidad por parte de las autoridades públicas.

Las universidades como actores

Las teorías de dirección tradicionales no han tenido en cuenta a las universidades como actores. Más bien, han seguido la teoría del agente principal en la que un poderoso Estado era el actor (principal) y las universidades, los objetos dirigidos (agentes). Sin embargo, debido a los cambios de enfoques en la gobernanza universitaria en estos últimos años, «se está tratando con las universidades como si fueran los

actores en que se supone que se deben convertir» (Meier, 2009: 245). Esto implica que pasar de institución a organización –adquiriendo, por tanto, la cualidad de actor– no se ha completado (por lo menos, hasta el momento) en muchas ocasiones. Así, Brunsson y Sahlin-Andersson (2000) propusieron el concepto de «organizaciones incompletas» para caracterizar los cambios del momento. El modelo gestor de gobernanza está pisando fuerte en las instituciones de educación superior hacia el hecho de que la adquisición de la cualidad de actores sea en contextos supranacionales o en interacciones con su entorno inmediato. Mediante la adquisición de esta actoría, se espera de las universidades que se adapten más rápidamente a los cambios externos y se hagan más flexibles a la hora de cumplir con las demandas externas. Un factor importante en este desarrollo es la profesionalización y la orientación gestora de los líderes de las universidades. Rectores o presidentes ya no son vistos como *primus inter pares* (los primeros entre iguales), con un poder de decisión relativamente limitado, sino como ambiciosos gerentes de entidades corporativas.

Entonces, ¿qué es lo que haría a las universidades ser más completas y qué les impide serlo? Brunsson y Sahlin-Andersson (2000) identifican tres factores importantes para la adquisición de actoría: jerarquía, identidad y racionalidad. Identidad significa tener un perfil distintivo y una colaboración más estrecha de las unidades organizativas; jerarquía significa líneas claras de poder y control, y racionalidad significa eficiencia en los procesos internos de toma de decisiones. Estas solo pueden conseguirse con una mayor autonomía de las universidades. Sin embargo, Musselin (2007), refiriéndose a Weick (1976), sostiene que las universidades son organizaciones «específicas» que deben distinguirse de otras entidades corporativas, por ejemplo compañías privadas, al menos en dos aspectos. El primero es su carácter de sistemas con cabos sueltos, y el segundo es su tecnología poco clara. Los cabos sueltos indican la independencia de unidades básicas (facultades, departamentos, institutos) entre unas y otras, lo cual impide que las universidades sean completas y juega en contra de la identidad de las mismas. Con tecnologías poco claras, Weick se refiere al hecho de que la actividad principal de las universidades (es decir, docencia e investigación) no pueden estandarizarse y están intrínsecamente motivadas por su naturaleza; lo cual impide en parte que se puedan tomar decisiones racionales. Para concluir, no hay duda de que hay jerarquías en las universidades, pero siempre se han

caracterizado como organizaciones expertas, es decir, organizaciones con un alto grado de especialización y con miembros altamente cualificados, notoriamente difíciles de dirigir y que necesitarán e insistirán en un mayor grado de autonomía para hacer su trabajo.

Algunos sistemas universitarios nacionales en Europa han progresado más que otros en este camino hacia unas universidades más completas como organizaciones y a convertirse en actores. Solo en el futuro se podrá ver cuánto camino queda y qué resultados se pueden esperar. En la mayoría de los casos, el cambio no será abrupto, sino más bien lento y creciente.

Responsabilidades de las autoridades públicas

El desarrollo de nuevos enfoques y herramientas para dirigir los sistemas universitarios también ha cambiado las responsabilidades de las autoridades públicas. El control estatal detallado, especialmente en los contenidos y procesos, ha sido sustituido por la rendición de cuentas, el control de resultados mediante el seguimiento y la evaluación, el establecimiento de objetivos y los incentivos. Cada vez más, la gobernanza universitaria se entiende como una combinación de relaciones verticales como jerarquías y mercados, y de relaciones horizontales como redes de actores. Estos desarrollos han desplazado a los regímenes de gobernanza tradicional en la mayoría de los países europeos, lo cual consistía en un alto grado de autonomía de la oligarquía académica en asuntos académicos, sumado a un férreo control estatal de las instituciones, que estaban financiadas por las autoridades públicas. Ferlie *et al.* (2009) destacan que los regímenes de gobernanza tradicional han sido sustituidos por tres nuevas nociones de gobernanza que, por tanto, implican tres posibles redefiniciones del rol de las autoridades públicas.

La primera noción aún asume cierto grado de gobernanza jerárquica. Aquí, el Estado representa a los intereses públicos o sociales y, mediante el establecimiento de claras prioridades, dirige el desarrollo universitario y hace que las universidades contribuyan al crecimiento económico y a la creación de riqueza. En esto se centró la política educativa británica en los años ochenta y noventa.

La segunda noción asume un papel importante de los mercados en la gobernanza universitaria, llevando a entender la docencia y la investigación como servicios, en lugar de como bienes públicos. Los ele-

mentos mercantiles se pueden ver hoy en día en el creciente número de sistemas universitarios europeos.

La tercera noción es la llamada «gobernanza en red», que se centra en las redes de políticas y en las relaciones entre estas y los actores. Esta noción se puede encontrar en el área de la educación superior, pero también es típica de los regímenes de gobernanza en Holanda o en Italia, por ejemplo.

En realidad, se puede encontrar una combinación de estos tres enfoques en la mayoría de países europeos. Sin embargo, cada uno de ellos supone un papel particular de las autoridades públicas en la gobernanza universitaria. La primera noción requiere una gestión más autoritaria de las instituciones del sector público, al que pertenecen las universidades. El poder colegial de la oligarquía académica se reduce junto con los fondos públicos, con lo que se da, por tanto, más autonomía y flexibilidad a las universidades para adaptarse a sí mismas más rápida y flexiblemente, a los intereses de los *stakeholders* externos y a los cambios en el entorno. La segunda noción frecuentemente se ha asociado con un «vacío» (*ibid.*, pp. 9f) del papel del Estado nacional mediante el aumento del espectro de actores. Esto lleva, por supuesto, a una distribución pluralista y a menudo difusa del poder, pero también tiene los rasgos de la gobernanza en red. Esta última noción destaca las formas participativas de gobernanza y su función social. Las agendas de investigación se definen, por tanto, según las necesidades y problemas sociales; y empleados, estudiantes y *stakeholders* externos participan muy activamente en la gobernanza de los sistemas e instituciones universitarias. La configuración de agendas por parte de las autoridades públicas se hace normalmente mediante consultas públicas para determinar la dirección por donde se van a desarrollar.

Estas percepciones, estrechamente relacionadas con aquellas que optan por menos autoridad pública y más mercantilismo en la universidad, llevan a un debate sobre si la universidad es un «bien público» o un «bien privado». En muchos países europeos hemos visto cambios en el concepto de educación superior como bien público para verla como un bien parcialmente privado o público. Muchos expertos sostienen que los mercados son imperfectos y que pueden fallar. Por tanto, la responsabilidad y la intervención del Estado están justificadas, especialmente en temas como la subvención, la garantía de calidad, la igualdad de acceso y la provisión de un marco legislativo (Weber, 2006; Brennan y Naidoo, 2008).

En resumen, se podría decir que las responsabilidades del Estado o de las autoridades públicas para con la universidad no se han debilitado, sino que se han movido hacia distintas arenas políticas.

¿Es importante la gobernanza en las instituciones?

La gobernanza y la nueva gestión pública

La gobernanza es también una noción frecuentemente recurrida en debates sobre la reforma de estructuras internas y procesos universitarios. Mientras la gobernanza de los sistemas está caracterizada por la introducción de nuevas relaciones entre las instituciones de educación superior, el Estado o autoridades públicas y la sociedad, la gobernanza de instituciones universitarias aborda los cambios en la distribución de poder y en los procesos internos de toma de decisiones. A este nivel podemos observar una creciente profesionalización del nivel central –lo que ha sido llamado, entre otras cosas, «la revolución gerencial de la educación superior» (Amaral *et al.*, 2003)– y la inclusión de grupos externos de *stakeholders* en los procesos de toma de decisiones estratégicas, por ejemplo mediante comités. Así, surgieron preguntas acerca de a quién se reconocía como *stakeholder* legítimo, quién debería participar en las decisiones institucionales y qué equilibrio se debía encontrar entre grupos internos y externos de *stakeholders*.

La gobernanza institucional o interna, por tanto, es la coordinación de varios actores y su implicación en procesos de toma de decisiones estratégicas dentro de la institución (que al mismo tiempo se ve frente a un entorno cada vez más competitivo) y de la expectativa de hacer más con menos. Esto abrió la puerta a ideas e instrumentos de nueva gestión pública. La introducción de reformas inspiradas en la nueva gestión pública en las universidades tiene como objetivo alcanzar una doble transformación. En primer lugar, las universidades están llamadas a evolucionar hacia organizaciones más integradas con el fin de ganar actoría. En segundo lugar, la competencia entre universidades introduce elementos de mercado que se supone que mejorarán su rendimiento.

Estas medidas se basan en la premisa de que la retirada del control detallado del Estado aumenta la autonomía institucional, pero también exige más rendición de cuentas para con el público. Y más autonomía

institucional requiere una gestión profesional reforzada. El objetivo es mejorar el rendimiento institucional individual, y con ello mejorar el rendimiento del sistema en general. Sin embargo, no tenemos la certeza de si hay una relación causal entre estas dimensiones, ni si se están tomando las medidas apropiadas para aumentar el rendimiento. Por tanto, estamos ante una situación muy compleja en cuanto a las reformas estructurales de la educación superior, donde no siempre está claro qué efectos esperar y qué consecuencias tendrá al final. En la siguiente sección se presentan algunos instrumentos con los que la gobernanza inspirada en la nueva gestión pública en el ámbito institucional se está implementando actualmente. La combinación de instrumentos varía según el país o la institución, pero análisis recientes han mostrado cómo algunos países en Europa pueden ser pioneros en estas reformas, por ejemplo, Reino Unido y Holanda; otros, como Austria y Alemania, podrían ir a la zaga.

Instrumentos de reforma de estructuras internas

El número de instrumentos con los que las reformas internas de las estructuras en las instituciones universitarias se implementan es sorprendentemente alto. A continuación se muestran los más esenciales, incluidos los objetivos que se supone que se deben conseguir mediante su uso. El orden en el que se presentan no es importante.

Presupuestos a tanto alzado

Con la introducción de los presupuestos a tanto alzado (a veces también llamados presupuestos globales), la gestión de la educación superior recibió más margen de acción para la asignación de sus fondos. A menudo, se introducían incentivos y la asignación de sus fondos se hacía bajo criterios de rendimiento. Sin embargo, las universidades también se vieron obligadas a hacer más con menos, y sufrieron recortes presupuestarios que a su vez llevaron a una diversificación de la base de sus fondos; por ejemplo, mediante las matrículas y la cooperación con la industria en la investigación. El margen de acción de la gestión institucional en la asignación de fondos nunca ha sido muy amplio comparado con los costes operacionales; aun así, es posible usar partes del presupuesto para

crear bolsas de incentivos a la productividad adicional o prioridades presupuestarias en la docencia y en la educación.

Introducción de comités

La representación y la participación de *stakeholders* externos en la toma de decisiones estratégicas se han conseguido mediante la introducción de comités o, en el caso de los países en los que ya existían, mediante el incremento de miembros de comités externos. Los comités tienden a cumplir una doble función, que consiste en nombrar, y a menudo controlar, a los líderes institucionales y aconsejar a los gerentes institucionales sobre las decisiones estratégicas que incluyen intereses externos para que las universidades puedan dar más respuestas a las demandas de su entorno.

Refuerzo y profesionalización de los niveles centrales de gestión y de los decanatos

Los líderes institucionales y los decanos tienen ahora más autoridad y poder de decisión, con lo cual se espera de ellos que usen esa autonomía y responsabilidad para tomar decisiones a menudo impopulares. En algunos países, los rectores o presidentes, junto con los decanos, son nombrados, no elegidos, y también pueden venir de fuera de la institución. Cada vez más, ser decano, rector o presidente de una institución de educación superior es una carrera profesional. Los puestos de líderes institucionales tienen más poderes, y las decisiones se toman más a menudo de acuerdo con los intereses de las instituciones como un todo, en detrimento de los intereses de los colegiados en una comunidad académica. El desarrollo organizativo tiene prioridad ante los intereses de la profesión académica.

Debilitamiento del poder de decisión de los colegiados

Con la transferencia de los procesos de toma de decisiones a las direcciones centrales y a los comités, el poder de decisión de los órganos colegiales (por ejemplo, los senados) se ha debilitado. Las nuevas jerarquías institucionales están llamadas a liderar procesos de toma de decisiones más eficientes y efectivas.

Salarios basados en la productividad y en la asignación de presupuestos

En muchos países, una parte de los salarios del personal académico están basados en la productividad. De manera similar, las unidades básicas (departamentos, facultades, institutos) reciben su asignación presupuestaria según su rendimiento, en términos de resultados. Esto ha llevado a que un mayor número de asuntos se gestionen mediante contratos o acuerdos de objetivos. Las direcciones centrales pueden, por tanto, definir cada vez más qué tipo de objetivos se quieren alcanzar y qué prioridades establecer.

Acuerdos de objetivos

Los acuerdos de objetivos o metas se negocian entre el ministerio responsable y la institución universitaria en cuestión (en Francia se hace entre el ministerio y las universidades de una región determinada), lo cual influye en el presupuesto. Por norma, estos acuerdos se definen cuantitativamente y están orientados a la consecución de ciertos resultados (por ejemplo, número de estudiantes graduados en un periodo determinado, número de doctorados, etcétera) con el fin de aumentar el rendimiento. Estos acuerdos también se usan en las negociaciones presupuestarias de la universidad acerca de sus objetivos, entre la gerencia institucional y las unidades básicas. En Alemania también hay acuerdos de objetivos entre académicos recientemente nombrados catedráticos.

Evaluación y acreditación

La acreditación de instituciones y de programas de licenciatura, junto con la definición de criterios de garantía de calidad en la docencia corre a cargo de agencias independientes en la mayor parte de Europa. Las agencias cooperan a nivel europeo para determinar dichas normas y directrices procesales. En este contexto se puede observar un nuevo énfasis en normas externas de calidad; las cuales contienen menos criterios académicos y más relacionados con su relevancia en la sociedad y en la economía (tómese como ejemplo el debate sobre la empleabilidad en el marco del Proceso de Bolonia).

Gestión de calidad

En el contexto de un mayor desarrollo de los sistemas de garantía de calidad institucional se ha hecho hincapié en la gestión sistemática de la calidad a todos los niveles. Esto debe seguir normas más o menos predefinidas y requisitos procesales específicos (por ejemplo, una evaluación regular de la docencia). A menudo, el deber de producir informes y certificados (de acuerdo con DIN ISO 9001ff) forma parte de la gestión de la calidad, lo cual sirve para rendir cuentas al público en general.

Implantación de perfiles institucionales

Cuestiones de competitividad y problemas de escasez de fondos, por lo menos en materia de subvención estatal, llevaron a nuevas exigencias de especialización, creación de perfiles y establecimiento de marcas. No todas las universidades deberían seguir ofertando un amplio espectro de programas y servicios, y, a la vez, tener un programa investigador variado. La especialización y el esfuerzo en establecer un perfil posiblemente único podría ser una solución a la escasez de fondos y a la alta competitividad. Esto puede llevar a una mayor diferenciación de los tipos de instituciones en varios aspectos, sea horizontal o verticalmente. En algunos países europeos se puede observar una tendencia hacia la diferenciación entre la investigación intensiva e instituciones dedicadas exclusivamente a la enseñanza.

Pactos universitarios

En ciertos países europeos, los ministros responsables de subvencionar la educación superior han decidido negociar pactos a medio plazo con las universidades. Estos pactos ofrecen cierta seguridad financiera, es decir, las universidades pueden hacerse una idea aproximada del presupuesto con el que van a contar en los siguientes tres o cinco años. Los pactos, no obstante, exigen a las instituciones que cumplan con requisitos específicos a cambio de dicha seguridad. En Alemania, por ejemplo, las universidades deben aceptar un mayor número de estudiantes. El objeto de tales pactos es obligar a las universidades a educar y formar a más estudiantes con el mismo o incluso menor presupuesto, sin bajar por ello la calidad.

Nuevas profesiones universitarias

Para sobrellevar las nuevas responsabilidades en su gestión, las universidades han creado nuevos puestos de trabajo en un nivel medio de gestión, o han delegado más responsabilidades estratégicas a los trabajos administrativos existentes. Los nuevos profesionales en la universidad, producto de estos cambios, suelen estar altamente cualificados y llevan a cabo tareas determinantes tanto en los procesos de docencia e investigación como de gestión al más alto nivel. Preparan y mantienen asuntos de alto nivel (gestión de la calidad, desarrollo curricular, etcétera), ofrecen servicios (oficiales de carrera, asesores de estudios) o desempeñan funciones que hacen de puente entre las unidades básicas y la dirección central (gestión facultativa, transferencia, gestión de los graduados). De este modo, los objetivos de las universidades en todos los niveles están identificados mediante actividades de gestión con el fin de aumentar la eficiencia y la efectividad.

Consecuencias de la competencia y de las clasificaciones

Muchos países, y no solo europeos, promueven la competencia entre sus universidades. La búsqueda de la excelencia o primeros puestos en rankings nacionales o internacionales ha provocado una mayor estratificación vertical de las universidades de algunos sistemas universitarios nacionales. Las consecuencias se pueden ver en el surgimiento de nuevos subsistemas (como en instituciones de alto rango) y redes (por ejemplo, instituciones en la misma liga o entre las universidades, o instituciones no universitarias dedicadas a la investigación) que tienen cierto impacto en la lógica de los sistemas en su conjunto. Entre estas instituciones se puede observar el desarrollo de «pequeños reinos» (como los sectores de excelencia en Alemania o departamentos con cuatro estrellas según el Marco del Ejercicio de Evaluación de Investigación británico) y la erosión del nexo entre docencia e investigación, debido a que los profesores que consiguen captar fondos externos tienden a delegar sus funciones docentes (Kehm y Pasternack, 2009; Hazelkorn, 2011). Esto, más que contribuir a la integración organizativa de las universidades, conlleva una mayor fragmentación de las mismas.

Conclusiones

Como conclusión, se podría decir que el desarrollo de las instituciones de educación superior hacia organizaciones es una tarea que aún no se ha conseguido completar. En muchas ocasiones, todavía no está claro qué tipo de organización sería la más apropiada para las universidades. ¿Se están convirtiendo en empresas o en corporaciones? ¿Podemos encontrar un equilibrio entre la universidad como «bien público» y «servicio privado»? Si las universidades se convierten en actores de los mercados, ¿es el Estado todavía responsable de protegerlas de los efectos de un fracaso en el mercado?

En la literatura sobre este tema, los expertos hacen hincapié en que las universidades son «instituciones específicas» (Musselin, 2006) y están caracterizadas por sus cabos sueltos y tecnologías poco claras. Esto les impide convertirse en organizaciones en el sentido clásico de la palabra. Sin embargo, Brunsson y Sahlin-Andersson (2000) aclaran que las universidades pueden convertirse en «organizaciones más completas» si desarrollan su jerarquía, identidad y racionalidad. Y estas tres características son los principales motores de las reformas actuales en la gobernanza universitaria.

Aunque la gobernanza universitaria está cada vez más compartida, ya no es una responsabilidad exclusiva de los gobiernos nacionales o las autoridades públicas; estos aún desempeñan un papel importante. La capacidad de las instituciones universitarias para producir personal altamente cualificado necesario para las sociedades y economías del conocimiento actuales es algo demasiado valioso como para que el Estado renuncie a legislar en este sector. Ciertamente, las herramientas de dirección han cambiado y se han orientado a aspectos distintos a los de hace diez o quince años, pero ningún Gobierno en ningún país ha retirado sus subvenciones y dejado a las universidades solas ante los mercados. Además, ningún Gobierno se ha retractado de legislar la universidad, establecer prioridades o hacer un seguimiento de su rendimiento en cuanto a resultados. Paradeise *et al.* (2009: 236) observan que «las funciones del Estado se están reposicionando, en lugar de reducirse», y que la implicación de múltiples actores en la gobernanza universitaria sigue siendo gestionada por el Estado.

Los cambios provocados por las reformas en la gobernanza han hecho a las universidades pasar de instituciones administradoras y ad-

ministradas a organizaciones gestionadas. En este contexto, las políticas y la gobernanza universitaria se han inspirado, tal como sostienen Ferlie *et al.* (2009: 12), en dos «narrativas»: la narrativa de la nueva gestión pública y la narrativa de la gobernanza en red. La narrativa de la nueva gestión pública trata sobre la gobernanza interna de las instituciones universitarias y aspira al aumento de la eficiencia del servicio y la calidad de sus productos. Se basa en «cambiar las creencias acerca de los instrumentos de gobernanza» y «cambiar las ideas acerca de la conveniencia de la dirección pública» (Paradeise *et al.*, 2009: 240). La narrativa de la gobernanza en red trata sobre las relaciones entre las instituciones universitarias y su entorno, e incluye una variedad de grupos de *stakeholders*. La formulación de políticas y su implementación se consigue mediante «redes de actores organizadas horizontalmente [...], más que burocracias públicas organizadas jerárquicamente»; y el cambio de políticas es el resultado de un «cambio en las constelaciones de actores» (*ibid.*, p. 240). Ambas narrativas hacen hincapié en que las instituciones universitarias deberían ser más emprendedoras y capaces de competir en los mercados, además de interactuar con sus *stakeholders*; de los cuales el Estado es uno de tantos. Sin embargo, las autoridades públicas siguen teniendo un papel muy especial en este entorno donde «todos requieren que el Estado se involucre de alguna forma, ya sea para escribir las reglas, para garantizar los mercados o para ofrecer herramientas legales o institucionales» (Paradeise *et al.*, 2009: 246).

Por tanto, las relaciones entre las universidades y las autoridades públicas han sido redefinidas y basadas en nuevas ideas sobre qué debe ser dirigido y cómo. Y, a pesar de que las narrativas son de algún modo distintas según el país, el papel del Estado en la gobernanza universitaria no se ha vaciado ni debilitado.

SOBRE LOS AUTORES

Gianluca Andresani

Es catedrático de Política y Ética Empresarial y ejerce como director de investigación del Centro de Ética Organizativa de la Escuela de Negocios de la Universidad de Hull (Reino Unido).

Contacto: G.Andresani@hull.ac.uk

Ivar Bleiklie

Es catedrático de Ciencias Políticas en el Departamento de Administración y Teoría de las Organizaciones de la Universidad de Bergen (Noruega). Contacto: ivar.bleiklie@aorg.uib.no

Harry de Boer

Es investigador en el Centro de Estudios sobre Política de Educación Superior en la Universidad de Twente (Los Países Bajos).

Contacto: h.f.deboer@utwente.nl

Jürgen Enders

Es catedrático en la Escuela de Gestión y Gobernanza y director del Centro de Estudios de Política de Educación Superior (CHEPS) en la Universidad de Twente (Los Países Bajos). Contacto: j.enders@utwente.nl

Ewan Ferlie

Es catedrático de Gestión de Servicios Públicos y jefe del Departamento de Gestión del King's College London (Reino Unido).

Contacto: ewan.ferlie@kcl.ac.uk

Barbara M. Kehm

Es catedrática de Investigación sobre Educación Superior y directora de gestión del Centro Internacional de Investigación Superior (INCHER) de la Universidad de Kassel (Alemania).

Contacto: Kehm@incher.uni-kassel.de

Benedetto Lepori

Es el jefe de la unidad de investigación «Gestión y rendimiento de las instituciones de investigación y educación superior» en la Facultad de Economía de la Universidad de la Suiza Italiana, en Lugano (Suiza).

Contacto: benedetto.lepori@unisi.ch

Kathrin Leuze

Es profesora titular de Sociología de la Educación en la Universidad Libre de Berlín (Alemania) y directora del grupo de proyecto «Panel de educación nacional: formación profesional y aprendizaje permanente» en el Centro de Investigación sobre Ciencias Sociales de Berlín (WZB).

Contacto: kathrin.Leuze@wzb.eu

Peter Maassen

Es catedrático de Estudios de Educación Superior en la Universidad de Oslo (Noruega). Además, ejerce varias funciones ejecutivas, entre ellas miembro de la Junta de la Escuela Superior de Oslo.

Contacto: peter.maassen@uv.uio.no

Kerstin Martens

Es profesora titular de Relaciones Internacionales en la Universidad de Bremen (Alemania). Asimismo, dirige el proyecto de investigación «Internacionalización de la Política Educativa» en el Centro de Investigación Colaborativa «Transformaciones del Estado» de la Universidad de Bremen.

Contacto: kerstin.martens@sfb597.uni-bremen.de

Christine Musselin

Es catedrática del CNRS y directora del Centro para la Sociología de la Organización en el Instituto de Estudios Políticos (Sciences Po) y el CNRS en París (Francia).

Contacto: c.musselin@cso.cnrs.fr

Johan P. Olsen

Es catedrático emérito y exdirector y director fundador de ARENA, Centro de Estudios de Europeos, en la Universidad de Oslo (Noruega).

Contacto: j.p.olsen@arena.uio.no

Alessandra Rusconi

Es investigadora principal en la unidad de investigación «Formación de habilidades y mercados de trabajo» en el Centro de Investigación sobre Ciencias Sociales de Berlín (WZB), Alemania. Dirige el proyecto de investigación «Carreras duales: las trayectorias vitales entrelazadas de las parejas académicas».

Contacto: rusconi@wzb.eu

Uwe Schimank

Es catedrático de Teoría Sociológica en la Universidad de Bremen (Alemania).

Contacto: uwe.schimank@uni-bremen.de

Ansgar Weymann

Es catedrático de Sociología en la Universidad de Bremen (Alemania) y director del Instituto de Sociología Empírica y Aplicada (EMPAS). Es profesor de la Escuela Internacional de Graduados en Ciencias Sociales de Bremen (BIGSSS) y fundador del grupo de investigación «Internacionalización de la Política de Educación Superior» en el marco del Centro de Investigación Colaborativa «Transformación del Estado». Contacto: aweymann@empas.uni-bremen.de



ÍNDICE

Sumario	5
Prólogo	7
1. Introducción	9
— [Barbara M. KEHM]	
2. Gobernanza: ¿Qué es? ¿Es importante?	19
— [Barbara M. KEHM]	
Cuestiones principales en la investigación de la gobernanza	20
Formas de coordinación	21
La gobernanza en varios niveles	22
¿Cómo cobra importancia la gobernanza en los sistemas?	23
La educación superior: ¿un bien público o privado?	24
El Estado evaluador	26
Rendición de cuentas entre la confianza y el control del <i>stakeholder</i>	28
El surgimiento de actores supranacionales	29
El creciente poder de las agencias	31
Las universidades como actores	32
Responsabilidades de las autoridades públicas	34
¿Es importante la gobernanza en las instituciones?	36
La gobernanza y la nueva gestión pública	36
Instrumentos de reforma de estructuras internas	37
Presupuestos a tanto alzado	37
Introducción de comités	38

Refuerzo y profesionalización de los niveles centrales de gestión y de los decanatos	38
Debilitamiento del poder de decisión de los colegiados	38
Salarios basados en la productividad y en la asignación de presupuestos	39
Acuerdos de objetivos	39
Evaluación y acreditación	39
Gestión de calidad	40
Implantación de perfiles institucionales	40
Pactos universitarios	40
Nuevas profesiones universitarias	41
Consecuencias de la competencia y de las clasificaciones	41
Conclusiones	42
Referencias bliográficas	43
3. La dinámica institucional de la universidad europea	49
— [Johan P. OLSEN]	
¿Qué tipo de universidad para qué tipo de sociedad?	49
La universidad como instrumento y como institución	51
Visiones de la universidad	54
La universidad como comunidad de académicos regida por normas ..	55
Las cuatro concepciones de la organización y la gobernanza de la universidad	56
La universidad como instrumento de agendas políticas nacionales ...	57
La universidad como democracia representativa	58
La universidad como empresa de servicios integrada en mercados competitivos	59
Abstracciones y prácticas	60
Debates y políticas en Europa	66
Confluencia de los procesos de reforma	66
Coexistencia de concepciones que compiten entre sí	71
La búsqueda de una identidad institucional	75
Instituciones y entornos	76
Dilemas que hay que afrontar	80
Sentido unitario y proliferación de identidades y relatos	80
Unidad de acción y libertad individual	82
Recursos: seducción o abandono	84
Autorenovación y continuidad	87

Éxito institucional, confusión y crisis	89
Referencias bibliográficas	91

4. Cambios en la configuración de la gobernanza.

Una interpretación de la introducción de nuevas estructuras de gestión en la educación superior	99
--	-----------

— [Peter MAASSEN]

Introducción	99
La reforma de la gestión en la educación superior	100
Adaptación de la configuración de la gobernanza a la educación superior	103
Objetivo de los cambios en la gobernanza	106
Reflexiones sobre la gobernanza	107
Nuevos modelos de gobernanza	107
Reflexiones	117
Gestión de la educación superior	120
Segunda oleada de reformas de la gobernanza	123
Conclusión	125
Referencias bibliográficas	128

5. El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública	133
--	------------

— [Ewan FERLIE, Christine MUSSELIN y Gianluca ANDRESANI]

Introducción	133
¿Cómo se ha analizado la gobernanza de la educación superior?	135
La gobernanza de la educación superior y las políticas de educación superior	135
Tres posibles redefiniciones del papel del Estado-nación que han afectado a la educación superior	141
Gestión más fuerte del sector público	141
El vaciado del Estado-nación	144
La revitalización democrática	146
Las tres principales narrativas de la reforma del sector público y su aplicación a la educación superior	147
La nueva gestión pública	148
Narrativa de la gobernanza en red	151
La narrativa neoweberiana	155
Otras perspectivas	157

Profundizar en la reflexión sobre las tres narrativas	158
Vías de cambio alternativas a largo plazo en las narrativas sobre la gobernanza de la educación superior	158
Instrumentos y herramientas pertenecientes a las tres narrativas ..	159
Narrativas y nuevos niveles de gobernanza	162
Las reformas de la gobernanza en la educación superior y la base de la investigación	163
¿Hacia el descarte de la gobernanza pública en la educación superior?	164
Conclusiones	165
Agradecimientos	166
Referencias bibliográficas	166

6. Las organizaciones internacionales, los mercados y el Estado-nación en la gobernanza de la educación

— [Ansgar WEYMANN, Kerstin MARTENS, Alessandra RUSCONI y Kathrin LEUZE]

Introducción	175
Influencias religiosas sobre la gobernanza de la educación	176
La gobernanza de la educación como prerrogativa del Estado-nación moderno	178
Nuevas áreas de la gobernanza de la educación	180
Motores de las nuevas áreas de la gobernanza de la educación: incapacidades nacionales y presiones internacionales	180
La actividad cada vez mayor de las organizaciones internacionales: estrategias «blandas» en la formulación de políticas educativas	182
Una mercantilización creciente: desregular y liberalizar el campo de la educación	183
Nuevas formas de gobernanza de la educación	184
¿Efectos ambivalentes para el Estado-nación?	187
Referencias bibliográficas	189

7. ¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, Los Países Bajos, Austria y Alemania

— [Harry de BOER, Jürgen ENDERS y Uwe SCHIMANK]

El ecualizador de la gobernanza	194
Cambios en la gobernanza en los cuatro países analizados	197
Inglaterra	198
Los Países Bajos	200

Austria	202
Alemania	205
Conclusiones comparativas	209
Referencias bibliográficas	212

8. La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante

— [Ivar BLEIKLIE, Jürgen ENDERS, Benedetto LEPORI y Christine MUSSELIN]

Introducción	215
Reformas orientadas a la transformación de obras académicas y la profesión académica	217
Los Países Bajos	217
Reducción, reasignación y reorganización	218
Pilotaje desde la distancia	218
Control interno	219
Francia	220
LOLF (Ley de 2002): aumento de las limitaciones presupuestarias y de rendimiento	221
AERES (Ley de 2006): mayor evaluación y comunicación del rendimiento	221
Mayor competencia y concentración: ANR, Gran Emprunt, etcétera	222
La LRU (2007), que refuerza la gobernanza de las instituciones de educación superior	222
Otras reformas	223
Noruega	223
La reforma de la calidad: una reforma compleja con resultados contradictorios	224
Reforma del programa de estudios	224
Nuevo sistema de financiación	225
Nuevo sistema de acreditación y aseguramiento de la calidad ...	225
Nuevo sistema de liderazgo y pilotaje institucional	225
Suiza	226
Políticas de financiación y reformas modestas basadas en el mercado	227
Ligera insistencia en el rendimiento: desarrollo de sistemas de auditoría y aseguramiento de la calidad	228
Gobernanza y gestión institucionales de la educación superior ...	229

Cambios en la contratación y la gestión de recursos humanos . . .	229
Comparación de las cuatro reformas	230
Efectos sobre la labor y la profesión académicas	231
Autorregulación académica	232
Labor académica	232
Carreras académicas	234
Nuevas tareas y roles académicos	234
Reconfiguración del poder académico	235
Conclusión	236
Referencias bibliográficas	237
Referencias originales de los capítulos	240
Sobre los autores	241

