

EDUCACIÓN UNIVERSITARIA

La nueva gobernanza de los sistemas universitarios

BARBARA M. KEHM (COMP.)



Octaedro  ICE-UB

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 constataciones 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.

Referencias bibliográficas

- Altbach, P. G. (2001). «Higher education and the WTO: Globalization run amok». *International Higher Education*, 23 (Spring): 2-5.
- Amaral, A., Jones, G. y Karsch, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer.
- Amaral, A., Meek, V. L. y Larsen, I. M. (eds.) (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer.

- Benz, A. (2004). «Governance-Modebegriff oder nützliches sozialwissenschaftliches Konzept». En: Benz A. (ed.). *Governance-Regieren in Komplexen Regelsystemens* (pp. 11-28). Wiesbaden: VS Verlag.
- Ben-David, J. (1977). *Centers of Learning*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Bok, D. (1982). *Beyond the Ivory Tower: Social Responsibilities of the Modern University*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press (*Más allá de la torre de marfil: la responsabilidad social de la universidad moderna*. Buenos Aires: Universidad de Palermo, 2009).
- Braun, D.; Merrien, F. (eds.) (1999). *Towards a New Model of Governance for Universities? A Comparative View*. Londres, Philadelphia: Jessica Kingsley.
- Brennan, J.; Naidoo, R. (2008). «Higher education and the achievement (and/or prevention) of social justice». En: *Higher Education*, 56: 287-302.
- Brunsson, N.; Sahlin-Andersson, K. (2000). «Constructing organizations. The example of public sector reform». En: *Organization Studies*, 21: 721-746.
- (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley, Los Ángeles, Londres: University of California Press (*El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen, 1991).
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways to Transformation*. Oxford: IAU and Pergamon Press (*Creando universidades innovadoras : estrategias organizacionales para la transformación*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).
- De Boer, H.; Enders, J.; Schimank, U. (2007). «On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria, and Germany». En: Jansen, D. (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration* (pp.137-152). Dordrecht: Springer.
- De Boer, H.; Huisman J.; Meister-Scheytt, C. (2010). «Supervision in 'modern' university governance: Boards under scrutiny». *Studies in Higher Education*, 35 (3): 317-333.
- Dill, D. (2009). «Convergence and diversity: The role and influence of university rankings». En: Kehm, B.; Stensaker, B. (eds.). *University Rankings, Diversity, and the New Landscape of Higher Education* (pp. 97-116). Rotterdam: Sense Publishers.
- DiMaggio, P.; Powel, W. (eds.) (1991). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press (*El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, 1999).
- Enders, J. (2005). «Octavia, the spider-web city». En: Enders, J. et al. (eds.): *The European Higher Education and Research Landscape 2020: Scenarios and Strategic Debates* (pp. 75-84). Twente/CHEPS: UNITISK Printing.

- Ehrenberg, R. (ed.) (2004). *Governing Academia. Who Is in Charge at the Modern University?* Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Ferlie, E.; Musselin, C.; Andresani, G. (2009). «The governance of higher education systems: A public management perspective». En: Paradeise, C.; Reale, E.; Bleiklie, I.; Ferlie, E. (eds.). *University Governance. Western European Comparative Perspectives* (pp. 1-19). Dordrecht: Springer.
- Gibbons, M.; Limoges, C.; Nowotny, H.; Schwartzman, S.; Scott, P.; Trow, M. (1994). *The New Production of Knowledge. The Dynamics of Science and Research in Contemporary Societies*. Londres: Sage (*La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1997).
- Goedegebuure, L. (1993). «International perspectives on trends and issues in higher education policy». En: Goedegebuure, L.; Kaiser, E.; Maassen, P.; Meek, L.; Van Vught, F.; De Weert, E. (eds.). *Higher Education Policy. An International Perspective* (pp. 1-19). Oxford: IAU and Pergamon Press.
- Hazelkorn, E. (2008). «Learning to live with league tables and ranking: The experience of institutional leaders». En: *Higher Education Policy*, 21: 193-215.
- (2011). *Rankings and the Reshaping of Higher Education: The Battle for World-Class Excellence*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Henkel, M.; Little, B. (eds.) (1999). *Changing Relationships between Higher Education, and the State*. Londres: Jessica Kingsley.
- Héritier, A. (ed.) (2002). *Common Goods: Reinventing European and International Governance*. Nueva York, Oxford: Rowman & Littlefield.
- Hirsch, W.; Weber, L. (eds.) (2001). *Governance in Higher Education. The University in a State of Flux*. Londres: Economica.
- Jansen, D. (ed.) (2007). *New Forms of Governance in Research Organizations. Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration*. Dordrecht: Springer.
- Kehm, B. M. (2003). «Internationalisation in higher education: From regional to global». En: Begg; Roddy (eds.). *The Dialogue between Higher Education Research and Practice* (pp. 109-119). Dordrecht: Kluwer.
- (2007). «The evaluative State and higher education policy in Germany». En: Enders, J.; Van Vught, F. *Towards a Cartography of Higher Education Policy Change. A Festschrift in Honour of Guy Neave* (pp. 139-148). Twente: CHEPS.
- Kehm, B.; Lanzendorf, U. (2005). «Ein neues governance-regime für die hochschulen – mehr markt und weniger selbststeuerung?» En: Teichler, U.; Tippelt, R. (eds.). *Zeitschrift für Pädagogik*, 50. Beiheft: *Hochschullandschaft im Wandel* [Suplemento: *The Changing Landscape of Higher Education*] (pp. 41-55). Weinheim y Basel: Beltz.
- (eds.) (2006). *Reforming University Governance. Changing Conditions for Research in Four European Countries*. Bonn: Lemmens.

- (2007). «The impacts of university management on academic work: Reform experiences in Austria and Germany». *Management Revue*, 18 (2): 153-173.
- Kehm, B.; Pasternack, P. (2009). «The German “excellence initiative” and its role in restructuring the German higher education landscape». En: Palfreyman, D.; y Tapper, T. (eds.). *Structuring Mass Higher Education. The Role of Elite Institutions* (pp. 113-127). Abingdon y Nueva York: Routledge.
- Kerr, C. (2001). *The Uses of the University* (5.^a edición). Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Kreckel, R. (2008). «Zwischen universeller inklusion und neuer exklusivität. Institutionelle differenzierungen und karrieremuster im akademischen feld: Deutschland im internationalen vergleich». En: Kehm, B. (ed.): *Hochschule im Wandel. Die Universität als Forschungsgegenstand* (pp. 181-195). Frankfurt/M. y Nueva York: Campus.
- Krücken, G.; Kosmützky, A.; Torcka, M. (eds.) (2007). *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions*. Bielefeld: Transcript.
- Leisyte, L. (2007). *University Governance and Academic Research. Case Studies of Research Units in Dutch and English Universities*. Enschede: CHEPS, University of Twente.
- Maassen, P. (2003). «Shifts in governance arrangements: An interpretation of the introduction of new management structures in higher education». En: Amaral, A.; Meek, L.; Marheim, L. (eds.), *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 31-53). Dordrecht: Kluwer.
- Maassen, P.; Olsen, J. (eds.) (2007). *University Dynamics and European Integration*. Dordrecht. Springer.
- March, J.; Olsen, J. (1998). «The Institutional Dynamics of International Political Order». En: *International Organization* 52 (4): 943-969.
- Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (2007). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Mayntz, R. (2004). «Governance theorie als fortentwickelte steuerungstheorie?» *MPIfG Working Paper 04/1*. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftswissenschaften.
- Meier, F. (2009). *Die Hochschule als Akteur. Zum institutionellen Wandel der Hochschulorganisation*. Wiesbaden: VS.
- Musselin, C. (2007). «Are universities specific organisations?» En: Krücken, G.; Kosmützky, A.; Torcka, M. (eds.). *Towards a Multiversity? Universities between Global Trends and National Traditions* (pp. 63-84). Bielefeld: transcript.

- Neave, G. (1988). «On the cultivation of quality, efficiency and enterprise: An overview of recent trends in higher education in Western Europe, 1986-1988», *European Journal of Education*, 23 (1): 7-23.
- (1998). «The evaluative State reconsidered». *European Journal of Education*, 33 (3): 265-284.
- (2004). «The Bologna Process and the evaluative State». En: UNESCO Forum Occasional Paper Series Paper, n.º 7. *Managerialism and Evaluation in Higher Education*. Recogido en *Papers of the First Regional Research Seminar for Europe and North America*. París, Francia, 4-5, noviembre 2004, pp. 11-35.
- OCDE. (2003). *Governance of Public Research: Toward Better Practices*. París: OCDE.
- Olsen, J. (2007). *Europe in Search of a Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizens/Their Helpers, Democratic Design/Historical Drift, and the Co-Existence of Orders*. Oxford: Oxford University Press.
- Paradeise, C.; Reale, E.; Bleiklie, I.; Ferlie, E. (eds.) (2009). *University Governance. Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Peters, B. (2001). *The Future of Governing* (2.ª ed.). Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Pfeffer, J.; Salancik, G. (1978). *The External Control of Organizations*. Nueva York: Harper and Row.
- Samuelson, P. (1954). «The pure theory of public expenditure». *Review of Economics and Statistics* (The MIT Press), 36 (4): 387-389.
- Santiago, P.; Tremblay, K.; Basri, E.; Arnal, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*, vol. 1. París: OCDE.
- Schuppert, G. (ed.) (2005). *Governance-Forschung. Vergewisserung über Stand und Entwicklungslinien*. Baden-Baden: Nomos.
- (2006). «Zauberwort governance. Weiterführendes forschungskonzept oder alter wein in neuen schläuchen?» *WZB-Mitteilungen (WZB News)*, 114: 53-56.
- Stensaker, B.; Gornitzka, Å. (2009). «The ingredients of trust in European higher education». En: Kehm, B.; Huisman, J.; Stensaker, B. (eds.) (2009). *The European Higher Education Area: Perspectives on a Moving Target* (pp. 125-139). Rotterdam: Sense Publishers.
- Stensaker, B.; Harvey, L.; Huisman, J.; Langfeldt, L.; Westerheijden, D. (2010). «The impact of the European standards and guidelines in agency evaluation». *European Journal of Education*, 45 (4): 577-587.
- Teichler, U. (2009). «Between over-diversification and over-homogenization: Five decades of search for a creative fabric of higher education». En:

- Kehm, B.; Stensaker, B. (eds.). *University Rankings, Diversity, and the New Landscape of Higher Education* (pp. 155-181). Rotterdam: Sense Publishers.
- Tilak, J. (2009). «Higher education: A public good or a commodity for trade?» En: <<http://www.springerlink.com/content/d41575r327xh7634/>> (accesible el 01/11/2010).
- Weber, L. (2006). «Nature and scope of the public responsibility for higher education and research?» En: Weber, L.; Bergan, S. (eds.). *The Public Responsibility for Higher Education and Research* (pp. 29-43). Council of Europe Higher Education Series, n.º 2. Strasbourg: Council of Europe.
- Weick, K. (1976). «Educational organizations as loosely coupled systems». *Administrative Science Quarterly*, 21 (1): 1-19.
- World Bank (2010). «World development indicators (Washington, DC: World Bank)» En: <<http://data.worldbank.org/indicator/SE.XPD.TERT.PC.ZS>> (accesible el 01/11/2010).

3. LA DINÁMICA INSTITUCIONAL DE LA UNIVERSIDAD EUROPEA

— [Johan P. OLSEN]

¿Qué tipo de universidad para qué tipo de sociedad?

Tanto en Europa como en el resto del mundo, actualmente la universidad está experimentando cambios que pueden transformar tanto su identidad institucional como su lógica constitutiva. Estos cambios pueden afectar a su función, a sus procesos de trabajo, su organización, su sistema de gobernanza y su base financiera, así como a su rol en el sistema político, la economía y la sociedad en general.

Repensar, reorganizar y refundar la universidad son acciones que forman parte de los procesos de cambio en la configuración general de las instituciones en las que se encuentra integrada la universidad. En estos procesos, los cambios en la universidad están vinculados a los cambios en el papel de los gobiernos democráticos, en las relaciones entre lo público y lo privado y en la relación entre los niveles local, nacional, europeo e internacional.

La dinámica actual plantea preguntas sobre el pacto a largo plazo de la universidad con la sociedad: ¿Qué tipo de universidad debe existir para qué tipo de sociedad? ¿Qué esperan la universidad y la sociedad la una de la otra? ¿Cómo debe encajar la universidad en una política y una sociedad democráticas? ¿En qué medida y de qué modo la universidad, las administraciones y la sociedad deben influirse entre sí? ¿Cuál es el alcance y la dirección del cambio?³

3. Quiero darle las gracias a Øivind Bratberg, Åse Gornitzka, Sverker Gustavsson, Ragnvald Kalleberg, Peter Maassen, James G. March, Thorsten Nybom, Nils Roll-Hansen y Ulf Sverdrup por sus comentarios y su ayuda. Una versión anterior de este documento se publicó como *Documento de trabajo ARENA 15/2005*.

Las transformaciones que se han observado o que se prevé que se produzcan indican que la era de la república de la ciencia autogobernada ha llegado a su fin. Nos encontramos ante una verdadera revolución (Marginson y Considine, 2000: 3).⁴ En un contexto de redefinición de las funciones de las instituciones, si pierde de vista su identidad y los rasgos, funciones y logros que la distinguen como institución académica la universidad corre el riesgo de perder su legitimidad. Las tendencias más importantes de la actualidad incluyen la transformación de los siguientes elementos: la autonomía de la universidad y la libertad académica de los miembros del profesorado; la organización colegiada y disciplinaria de la universidad, la unidad de la investigación y la docencia, los actores encargados de controlar los cuerpos de conocimientos específicos y de definir los criterios de excelencia y las necesidades sociales, la estructura de los departamentos, los programas y cursos de titulaciones, la relación entre los investigadores y los docentes y los líderes académicos y administrativos, y, por último, el compromiso de las administraciones con la financiación de las universidades. La investigación está cada vez más desnacionalizada y menos limitada por la existencia de fronteras nacionales (Crawford, Shinn y Sörlin, 1993) y la evolución que se está produciendo en Europa y en todo el mundo hace planear cada vez mayores dudas sobre la continuación de la existencia de la Universidad y el Estado-nación y sus funciones actuales (Wittrock, 1993: 361).

Como ha ocurrido muchas veces anteriormente, este tiempo de posibles cambios radicales invita a abordar cuestiones como qué tipo de sistema organizado es la universidad y cómo funciona; cómo debería organizarse y regirse; qué consecuencias pueden tener los distintos tipos de organización de la universidad, y de qué modo las demandas externas de reformas radicales pueden depender de la capacidad de autogobernanza y adaptación de la propia universidad. Existen distintas visiones: la universidad ha sido descrita como una institución obsoleta y mediocre, pero también como «un éxito espectacular» (Veysey, 1970: ix).

El objetivo del presente texto es contribuir a la comprensión de la dinámica institucional de la universidad, en particular en el contexto europeo. En lugar de empezar definiendo qué es una universidad a par-

4. Marginson y Considine hacen referencia a las universidades australianas, utilizando como base un estudio de tres años de duración realizado en 17 instituciones australianas de educación superior, que representan alrededor de la mitad del sistema australiano (Marginson y Considine, 2000: 12).

tir de sus objetivos y funciones o de sus características organizativas, en primer lugar distinguiremos entre la consideración de la universidad como institución y como instrumento. En segundo lugar, perfilaremos cuatro visiones o modelos estilizados de organización de la misma y reflexionaremos sobre hasta qué punto dichas visiones abstractas resultan útiles para entender las universidades como prácticas. En tercer lugar, dado que se suele considerar que la dinámica de la universidad se desarrolla a partir de impulsos externos, examinaremos un cambio importante que se está produciendo en el entorno de la universidad, como es el surgimiento en el ámbito europeo de debates y procesos de adopción de políticas que llevan la dinámica de la universidad más allá del marco de las universidades y los Estados-nación concretos. ¿Hasta qué punto son coercitivos los actores y las fuerzas del entorno? ¿Generan imperativos o una orientación clara sobre el comportamiento que deben tener las universidades o bien existe una gran variedad de expectativas, demandas y criterios de éxito del entorno que empujan a las universidades en direcciones distintas? En cuarto lugar, evaluaremos la importancia de los actores, las estructuras, los legados y las dinámicas de la universidad, es decir, intentaremos esclarecer de qué modo la universidad reacciona al entorno e influye en él, cómo protege su identidad y su integridad como institución y cómo se explica y se justifica ante la sociedad en general. ¿Hasta qué punto existe capacidad de elección en este cambio? ¿Qué dilemas afronta la universidad? ¿El ideal de la universidad como institución fiduciaria centrada en los valores académicos y la excelencia tiene futuro? En quinto y último lugar, se sugiere que la mayor comprensión de la dinámica de la universidad puede depender de la mejora de la comprensión de la relación existe entre éxito constitucional, confusión y crisis.

La universidad como instrumento y como institución

La universidad se puede concebir como un instrumento organizativo para materializar preferencias e intereses preestablecidos. Por ello, la cuestión crucial es cómo puede organizarse y regirse la universidad para llevar a cabo sus tareas y cumplir sus objetivos del modo más eficiente posible. Desde el punto de vista instrumental, la universidad participa en varios contratos. El apoyo –tanto económico como de cualquier otro tipo– depende de las contribuciones. Los cambios reflejan un cálculo

continuo del rendimiento y los costes, y la universidad o partes de la misma serán sustituidas si existen modos más eficientes de cumplir los objetivos, que irán evolucionando. Si la universidad es un instrumento, la cuestión decisiva es determinar para quién y para qué: ¿para funciones y administraciones nacionales, para *stakeholders* y «clientes» o para individuos y grupos en el seno de la propia universidad? ¿Para quién y para qué debe ser un instrumento la universidad?

Aunque la perspectiva instrumental predomina en la mayoría de programas y debates sobre reformas, la universidad también se concibe como institución. Una institución es un conjunto relativamente duradero de normas y prácticas organizadas integradas en estructuras de significado y recursos relativamente estables respecto a la rotación de individuos y relativamente adaptables a las preferencias y expectativas idiosincráticas de los individuos y la evolución de las circunstancias externas. Las normas y prácticas constitutivas prescriben el comportamiento adecuado para actores concretos en situaciones concretas –por ejemplo, los códigos que un científico/académico o un estudiante no pueden infringir sin perder dicha condición–. Las estructuras de significado, integradas en las identidades y las pertenencias, explican, justifican y legitiman los códigos de comportamiento, ya que proporcionan objetivos comunes y una dirección y un significado al comportamiento. Las estructuras de recursos generan capacidades de actuación; empoderan y limitan a los actores de modos distintos y les confieren mayor o menor capacidad de actuar de conformidad con normas prescriptivas (March y Olsen, 1984, 1989, 1995, 2006a, 2006b).

El nivel y la forma de institucionalización influyen tanto en la motivación como en la capacidad para cumplir normas y códigos de comportamiento institucionalizados. A diferencia de lo que ocurre en las perspectivas instrumentales, en las perspectivas institucionales se da por supuesto que las normas y prácticas constitutivas tienen un valor por sí mismas y que sus efectos sustanciales inmediatos pueden ser inciertos o imprecisos. A modo de ejemplo, los beneficios de la universidad no se pueden planificar ni predecir fácilmente. En buena medida, la universidad es un conjunto de actividades cuyos beneficios deben ser disfrutados tras materializarse –en palabras de Maddox (1964: 159), del mismo modo que se coge un fruto del árbol–. En contraste con la perspectiva instrumental, la perspectiva institucional también da por supuesto que las instituciones consolidadas reflejan la experiencia histórica de una comunidad, que hace falta tiempo para que arraiguen y

que les cuesta cambiar rápida y radicalmente, salvo en circunstancias excepcionales como las crisis de rendimiento sobre las que existe un amplio consenso.

Como institución, la universidad forma parte de un pacto basado en compromisos culturales a largo plazo. Es un sistema fiduciario cuyos miembros deben ejercer como guardianes de sus funciones, principios y procesos constitutivos. Estos deben defender la identidad e integridad de la universidad como institución ante amenazas tanto externas como internas. Los terceros también deben aplicar normas y sancionar el incumplimiento de los códigos institucionalizados. Desde una perspectiva institucional, las preguntas clave son: ¿Hasta qué punto la universidad es una institución fuerte y consolidada en la sociedad contemporánea? ¿Qué tipo de institución es la universidad y en qué principios se basa? ¿Los reformadores intentan aplicar las características ya existentes, o bien imponer valores y principios alternativos a la universidad? ¿Existen intentos de cambiar las estructuras de significado y las creencias causales y normativas, la organización y los sistemas de gobernanza, o bien de reasignar recursos?

Históricamente, el desarrollo de la universidad como institución especializada dedicada a funciones y principios específicos formaba parte de la transformación a gran escala de las sociedades europeas de premodernas a modernas. La diferenciación institucional generó esferas institucionales de reflexión y acción interdependientes pero, al mismo tiempo, parcialmente autónomas que estaban basadas en lógicas, normas y valores, principios de organización y recursos de gobernanza y dinámicas distintas, como por ejemplo la política democrática, la economía de mercado, la religión, la ciencia, el arte y la sociedad civil. En determinados periodos, las esferas institucionales se encuentran en equilibrio, pero la dinámica histórica se puede concebir a partir de las tensiones entre ellas. En distintos periodos, la economía, la política, la religión organizada y la ciencia, entre otras esferas, pueden actuar como motor o ser impulsadas por otros elementos, y ninguna de ellas puede reducirse por completo a otra. En los momentos de cambio de la historia, las instituciones también pueden entrar en competencia directa entre ellas (Weber, 1970, 1978).

En las democracias constitucionales, la universidad depende funcionalmente de otras instituciones pero, al mismo tiempo, es parcialmente autónoma. No obstante, los órdenes politicoadministrativos contemporáneos suelen tener que afrontar desequilibrios institucio-

nales. Las colisiones entre instituciones clave son una fuente importante de cambios y transformaciones radicales de una institución que suele verse afectada por los cambios en otras instituciones (Orren y Skowronek, 2004; Olsen, 2007). Como consecuencia, existe la necesidad de identificar las condiciones en las que las reformas institucionales se desarrollan como un proceso (interno) con un grado considerable de autonomía y las condiciones en las que los procesos internos se ven desbordados por procesos políticos más amplios y la movilización de la sociedad. Tenemos que distinguir entre los cambios y reformas progresivos en marcos organizativos y normativos relativamente estables y los cambios y reformas cuando surgen dudas y se cuestiona la legitimidad de la misión, la organización, el funcionamiento, el fundamento moral, los modos de reflexión y los recursos de una institución (Olsen, 2004, 2006).

El imperialismo institucional, con sus intrusiones e intentos de conseguir la hegemonía ideológica y el control de las esferas institucionales, puede destruir lo que distingue a otras esferas institucionales. Sin embargo, también existen defensas institucionales contra la invasión por parte de normas ajenas. Habitualmente, cuando una institución sufre grandes ataques revisa su pacto con la sociedad; su motivación, identidad y cimientos, y su espíritu, sus códigos de conducta y sus compromisos y lealtades primordiales (Merton, 1937, 1942). Asimismo, puede que se produzcan debates sobre lo que las distintas instituciones pueden conseguir para la sociedad, de qué modo cada una de ellas puede justificarse y rendir cuentas, qué instituciones deben ser básicas y cuáles complementarias y qué tipo de relación debe tener la Administración con los distintos tipos de instituciones. Una posible consecuencia es la desaparición y el surgimiento de estructuras institucionales y sus sistemas vinculados de creencias y recursos normativos y causales. Podría decirse que actualmente la universidad se encuentra ante una situación de este tipo.

Visiones de la universidad

¿Qué tipo de sistema organizado es la universidad? Los estudiosos de las organizaciones formales proporcionan un conjunto de ideas teóricas sobre cómo podemos considerar a la universidad como organización (Hayes y March, 1970; Cohen y March, 1974; Olsen,

1988). A partir de estos esfuerzos presentamos cuatro concepciones estilizadas basadas en distintos supuestos sobre la función de la universidad y las circunstancias en las que funciona de manera adecuada. Según la primera concepción, la universidad es una comunidad de académicos regida por normas y una institución basada en valores académicos, mientras que las otras tres la consideran una herramienta para su uso por parte de distintos grupos, a saber, un instrumento para la aplicación de las agendas políticas nacionales y la consecución de los objetivos de los gobiernos del momento, un instrumento para los grupos internos de la universidad y para alcanzar una democracia representativa y, por último, una empresa de servicios integrada en mercados competitivos y un instrumento para *stakeholders* y «clientes». Los principios organizativos de la universidad para cada concepción son sus normas constitutivas, el mando y la jerarquía, la negociación y las votaciones por mayoría y los precios del mercado y la selección competitiva, respectivamente.

La universidad como comunidad de académicos regida por normas

Según esta visión, la universidad es una institución con un motivo de ser, una normativa constitutiva y unos principios organizativos propios. La universidad es una república de la ciencia y los estudiosos (*die gelehrten*). Existen y libertad de aprendizaje (*lernfreiheit*) y de cátedra (*lehrfreiheit*) y la identidad corporativa y la autoconcepción integradora de la universidad se basan en un compromiso compartido con el academicismo y el aprendizaje, la investigación básica y la búsqueda de la verdad, sin tener en cuenta cuestiones como la utilidad o la aplicabilidad inmediata, la conveniencia política o los beneficios económicos. El desarrollo, la validación y la difusión del conocimiento se basan en categorías cognitivas como la libre reflexión y la libertad intelectual, la racionalidad, la inteligencia, el aprendizaje, la competencia y los conocimientos académicos, la fidelidad a los datos y el conocimiento, la simplicidad teórica, la capacidad de explicación, la elegancia conceptual y la coherencia lógica. Se trata de criterios universales, independientes de las particularidades de cualquier contexto geográfico, nacional, cultural o religioso o de cualquier texto sagrado. Según esta visión, la universidad debe beneficiar a la sociedad en general en lugar de a *stakeholders* concretos o a aquéllos capaces y dispuestos a pagar y la educación debe

ser abierta y accesible para todos aquellos que estén cualificados formalmente para ella.⁵

Las cuatro concepciones de la organización y la gobernanza de la universidad

Se resalta el carácter global del conocimiento y la unidad de la investigación, el academicismo humanista y las ciencias naturales. La ciencia y el academicismo proporcionan no solo tecnologías, sino también códigos de conducta y conceptos, ideas y creencias a partir de los cuales los seres humanos se entienden a sí mismos, a sus semejantes y a la sociedad. La universidad tiene un papel fundamental a la hora de formar a individuos con carácter e integridad y de desarrollar y transmitir una cultura que se distingue por la formación (*bildung*) humanista, la racionalidad y el «desencanto con el mundo», la ilustración y la emancipación.

La organización y la gobernanza de la universidad reflejan su identidad institucional y su rol y responsabilidades especiales en la sociedad. Existe autonomía individual (*einsamkeit und Freiheit*), pero la visión compartida de la universidad proporciona integración y mantiene ensamblados subsistemas que están funcionalmente especializados (Schelsky, 1971; Habermas, 1987). La única autoridad legítima está basada en la competencia neutral. Hay una organización colegiada, unos líderes elegidos y una organización disciplinaria. Todas las actividades y resultados se evalúan a partir de las normas internas del mundo académico (revisión por pares) y la verdad constituye un fin en sí mismo. Los mecanismos básicos del cambio se encuentran en la dinámica interna de la ciencia y el academicismo en general, así como en disciplinas concretas. El sistema evoluciona mediante procesos orgánicos más o menos internos, más que a partir de un diseño externo.

La protección y la financiación del Estado –además de la autonomía respecto a la Administración y a los grupos económicos y sociales poderosos– se justifican a partir de tres supuestos: que la sociedad valora el conocimiento objetivo, que el modo más plausible de avanzar en el conocimiento es la libre reflexión y que el «pretendido conocimiento solo puede validarse como conocimiento –en oposición al dogma y la especulación– sometiéndolo a la prueba de la libre reflexión» (Searle,

5. Merton, 1937; Schelsky, 1971; Searle, 1972; Habermas, 1987; Wittrock, 1993; Nybom, 2003.

1972: 171). La libre reflexión también es una característica clave de una sociedad abierta, y la ciencia puede aspirar a moldear la cultura y proporcionar modelos de solución de problemas, resolución de conflictos e integración social para una sociedad y una civilización democráticas a partir de la racionalidad comunicativa y la aceptación del argumento más convincente (Habermas, 1987; Kalleberg, 2000).

La universidad como instrumento de agendas políticas nacionales

Según esta perspectiva, la universidad es una herramienta nacional para implementar los objetivos y las políticas de los líderes democráticamente elegidos. Se trata de un instrumento para alcanzar las prioridades nacionales definidas por el Gobierno en cada momento. La universidad no puede basar su actividad en un pacto a largo plazo basado en valores y principios constitutivos académicos y un compromiso con una concepción de la sociedad civilizada y el desarrollo cultural, sino que la investigación y la educación deben fomentar la producción y constituir una fuente de riqueza o bienestar. Las funciones y la orientación del crecimiento de la universidad dependen de la evolución de las prioridades políticas y la financiación, más que de la dinámica académica. Una cuestión crucial es la aplicabilidad y la utilidad de la investigación para resolver problemas prácticos, por ejemplo en ámbitos como la defensa, la competencia industrial y tecnológica, la salud y la educación. La universidad se concibe como una multiversidad y «la multiversidad se pone al servicio de la sociedad hasta extremos casi serviles» (Kerr, 1966: 19), según lo que requiera el Gobierno de turno. En otras palabras, está «para lo que se disponga» (Wolff, 1969: 40).

La expansión y la fragmentación se combinan. La contribución a la consecución de objetivos nacionales enriquece a la universidad, aunque ello vaya en detrimento de la unidad y la coherencia internas. La idea de que puede explorar de modo independiente el conocimiento como unidad global se sustituye por la necesidad de la especialización a fin de mantener la excelencia (Parsons y Platt, 1973; Perkins, 1966). A causa de la naturaleza cambiante de la ciencia, determinados tipos de investigación exigen instalaciones de gran tamaño y presupuestos enormes. La investigación individual se sustituye por el trabajo en equipo y la organización disciplinaria del conocimiento es complementada o reemplazada por la investigación y las instituciones transdisciplinarias y cen-

tradas en la aplicabilidad. Según esta concepción, la universidad es una serie de comunidades y actividades unificada por un nombre común, una junta rectora y unas funciones interrelacionadas (Kerr, 1966). Los líderes no deben ser elegidos, sino nombrados. La Administración –con sus jerarquías, sus normas y sus estadísticas de rendimiento– se convierte en el pilar básico de la universidad. La autonomía se delega y el apoyo y la financiación dependen de la evaluación de la efectividad y eficiencia de la universidad a la hora de conseguir objetivos políticos en comparación con otros instrumentos disponibles. Los cambios en ella están muy ligados a las decisiones y a los cambios políticos.

La universidad como democracia representativa

Según esta concepción, la universidad no es un instrumento para grupos externos, sino internos. Así pues, sería una democracia de grupos de intereses que permite que en todas las juntas y consejos rectores se encuentren representadas todas las categorías de empleados, así como los estudiantes.⁶ Los sindicatos de empleados y estudiantes tienen una participación significativa en la gobernanza de la universidad. Se presta atención principalmente a las decisiones formales sobre organización y gobernanza, más que a las características específicas de los procesos de trabajo en la universidad. La toma de decisiones se organiza mediante elecciones, negociaciones, votaciones y la formación de coaliciones entre los grupos organizados con el objetivo de equilibrar los intereses de todos ellos. El éxito relativo de los grupos a la hora de obtener y mantener su apoyo es lo que determina el funcionamiento y el desarrollo de la universidad.

La democratización de la universidad está vinculada al fomento de la democracia en la sociedad en general (Habermas, 1967; Boer, Maassen y Weert, 1999). Sin embargo, la democracia interna y la autonomía externa se justifican haciendo referencia a una mezcla de principios y preocupaciones. La democracia en el lugar de trabajo y la codecisión se consideran mejoras respecto a las anticuadas jerarquías formales. Se

6. Quizás «asamblea de los grupos académicos» sea un término más adecuado, puesto que los distintos grupos organizados se encuentran representados sin que se aplique el principio de una persona, un voto. Los modelos de participación directa tuvieron cierta influencia en algunas universidades durante periodos relativamente breves en las décadas de los sesenta y setenta, pero en el presente texto no hablaremos de estos casos.

sostiene que otorgar más poder al sector más joven del profesorado en detrimento del de mayor edad mejora la competencia académica de la universidad; la concesión de mayor poder al personal administrativo y técnico se justifica por su contribución al rendimiento de la universidad, y el poder de los estudiantes está relacionando con el gran impacto que las universidades tienen en sus vidas y por la *realpolitik*: los estudiantes pueden dificultar el funcionamiento tanto de las universidades como de las sociedades. El mecanismo básico de transformación de la universidad son las negociaciones internas y la formación de coaliciones que van cambiando con el tiempo.

La universidad como empresa de servicios integrada en mercados competitivos

Según esta concepción, la universidad es una empresa económica o una estación de servicio que actúa en los mercados regionales o globales (Marginson y Considine, 2000). La universidad debe estar regida por sus clientes y la investigación y la educación superior son bienes que deben venderse en paquetes en un mercado libre. La competencia, la consecución de beneficios y otras ganancias individuales constituyen procesos clave. Los estudiantes, el profesorado, los donantes y las comunidades eligen una universidad en función de hasta qué punto satisface sus preferencias. La información y el conocimiento no son bienes públicos, sino recursos estratégicos privados para ser competitivos y sobrevivir. La universidad realiza cualquier investigación e imparte cualquier enseñanza que pueda venderse para obtener beneficios y la cantidad, la calidad y el precio se determinan en el marco de un mercado competitivo (Hayes y March, 1970; Cohen y March, 1974).

Para competir en el mercado hay que adaptarse rápidamente a los cambios que se producen en las oportunidades y las limitaciones, lo cual requiere un liderazgo interno fuerte, unitario y profesional. Los líderes son responsables de la universidad como conjunto, por lo que deben controlar sus recursos humanos y materiales. Esta es más independiente del Estado y de las autoridades políticas que en otras concepciones. Se mantiene a la Administración a cierta distancia y, en lugar de órdenes de la Administración, existen normativas e incentivos. Al mismo tiempo, la universidad depende más de los *stakeholders*, los donantes, los compradores, las tasas de estudios, la competencia y la

sociedad en general. Los líderes de la universidad son emprendedores en el mercado.

La autonomía respecto a la Administración se convierte en una herramienta de gestión para unas universidades que se encuentran en evolución y se admiran las ideas y técnicas de la nueva gestión pública que utilizan las empresas privadas (Marginson y Considine, 2000; Amaral, Meek y Larsen, 2003; Felt, 2004). La organización colegiada, disciplinaria y democrática y la autonomía individual se consideran obstáculos para la toma rápida de decisiones y la obtención de un buen rendimiento y se sostiene que conviene sustituirlas por una dirección fuerte y una organización interdisciplinaria. Algunos líderes académicos son nombrados en lugar de elegidos y existe una representación externa en los organismos rectores de la universidad. También se aplican la acreditación externa y mecanismos para supervisar y evaluar cuantitativa y cualitativamente el rendimiento universitario (Brennan y Shah, 2000). Como parte de la mejora de los balances fiscales, se practica la apropiación de derechos de propiedad intelectual (una práctica ajena a la ciencia) y se ejercen presiones para patentar en lugar de para publicar (Amaral, Fulton y Larsen, 2003: 291). En esta concepción, los cambios se producen por la selección surgida de la competencia y la supervivencia de los más fuertes, es decir, de los más capaces y dispuestos a adaptarse a los imperativos e incentivos del entorno.

Abstracciones y prácticas

Estas cuatro concepciones estilizadas de la universidad se basan en supuestos, por lo que es poco probable que ninguna de ellas consiga captar por sí sola las prácticas universitarias actuales. En su calidad de aproximaciones imperfectas a visiones abstractas, las universidades como prácticas presentan «una diversidad sorprendente» (Neave, 2003: 151) y las relaciones entre las universidades, las autoridades públicas y la sociedad se caracterizan por una gran variedad de formas de interacción, intervención y control (Hood *et al.*, 2004: parte III). El desarrollo histórico de la ciencia y de las universidades en Europa tiene características específicas en comparación con lo ocurrido en otras civilizaciones (Huff, 1993), pero hablar de la «universidad europea», es decir, de características que se pueden aplicar a grandes rasgos a todas las universidades e instituciones de educación superior del continente europeo

y solo a ellas no constituye ningún logro, sino que, como máximo, se trata de una concepción normativa. Así las cosas, ¿las cuatro visiones presentadas nos permiten realizar una aproximación general a las fases de la evolución histórica de la universidad en Europa o bien cada visión es un aspecto de la organización y la gobernanza de la universidad a lo largo de la historia?

La universidad es una institución antigua. La Universidad de Bolonia, considerada una de las más antiguas de Europa, se fundó hace más de 900 años, es decir, mucho antes de la creación de Italia como Estado-nación. La universidad también presenta restos de modos medievales y eclesiásticos de reflexión, organización y ejercicio de la gobernanza, así como sedimentos de sus encuentros históricos con gobiernos y grupos de poder (Huff, 1993; Wittrock, 2004).⁷ Con todo, la universidad moderna dedicada a la investigación y a la realización de investigaciones científicas en organizaciones formales de gran tamaño son fenómenos relativamente nuevos, concretamente de finales del siglo XIX. Dos de los sistemas universitarios importantes surgidos desde entonces han sido el alemán a finales del siglo XIX y principios del XX y la universidad investigadora americana en el siglo XX (Wittrock, 1993: 328-329).

La concepción de la universidad como una comunidad de académicos regida por normas suele ir vinculada al legado de la universidad de Humboldt (1810), donde la autonomía institucional y la libertad individual estaban protegidas por la Constitución y eran fomentadas por el Estado para evitar la corrupción de la universidad por parte de elementos poderosos y fuerzas vivas del mundo de la política, la economía o la religión organizada. No obstante, la autogobernanza se ejercía dentro de unos límites, derivados no solo de los valores, principios y normas académicos. Las universidades formaban parte del aparato del Estado y los profesores eran funcionarios públicos (Beamten), por lo cual el Estado se encargaba de nombrar al profesorado y la autonomía académica iba vinculada a la abstención de la política. Aunque

7. A modo de ejemplo, la pugna tradicional con la Iglesia quedó obsoleta cuando Linda Nielsen, rectora de la Universidad de Copenhague, afirmó que las empresas son la nueva Iglesia que pone en peligro la autonomía universitaria (Nielsen, 2002). La importancia histórica de la Iglesia también queda clara en el fragmento siguiente: «Una universidad solo es un mercado por casualidad; su verdadera esencia es la de un templo dedicado al conocimiento y al espíritu humano de reflexión. Se trata de un lugar donde el aprendizaje y el academicismo no son principalmente adorados por su contribución al bienestar personal y social, sino por la visión de la humanidad que simbolizan, cimientan y transmiten» (March, 1999: 378).

la universidad era una institución cultural básica de la modernidad, Humboldt era muy consciente del potencial de la ciencia como fuerza productiva, de modo que utilizaba argumentos utilitaristas y concebía tanto la universidad como la ciencia como elementos importantes para los procesos de construcción de naciones y Estados (Habermas, 1987; Nybom 2003).

La exitosa universidad investigadora norteamericana o «multiversidad» fue, en muchos sentidos, un tipo de institución nuevo (Kerr, 1966), que se fue volviendo cada vez más dependiente del apoyo federal y de su contribución a la defensa, a la competencia industrial y tecnológica y a otras causas nacionales (Reagan, 1969). Las experiencias de aplicación de la investigación para la resolución de problemas prácticos durante la Segunda Guerra Mundial, junto al *shock* que supuso el programa Sputnik, reforzaron el vínculo existente entre la investigación básica y los objetivos nacionales de numerosos países. A modo de ejemplo, en 1963 el Congreso estadounidense interrogó a la Academia Nacional de Ciencias sobre el nivel de apoyo federal «necesario para mantener la posición de liderazgo de los Estados Unidos mediante la investigación básica para la mejora de la ciencia y la tecnología y sus aplicaciones económicas, culturales y militares» (Academia Nacional de Ciencias, 1965: 1). El vocabulario filosófico y humanístico de Humboldt y la idea de la unidad en los objetivos y la homogeneidad en la constitución fueron sustituidos gradualmente por el funcionalismo como justificación de la diversidad de las instituciones educativas americanas (Parsons y Platt, 1973; Wittrock 1993).

La idea de que la ciencia puede y debe planificarse para cumplir objetivos nacionales y satisfacer necesidades sociales se extendió por toda la zona OCDE durante los años 60 (OCDE 1963, 1965, 1968). Sin embargo, no se trataba de una visión totalmente nueva: tenía raíces en la reflexión marxista (Bernal, 1969; Gustavsson, 1971: 81-132) y se puede afirmar que el mito de la torre de marfil tiende a esconder el hecho de que la combinación de la investigación básica y la aplicada en la universidad y la doble vertiente de esta como república de las ciencias e instrumento nacional para afrontar necesidades económicas y sociales tenía ya una larga tradición (Roll-Hansen, 1985).

Durante los años sesenta y setenta, la concepción de la universidad como democracia representativa se vio impulsada por las revueltas estudiantiles, que fueron acompañadas de críticas a la superpoblación de las universidades con acceso limitado a los profesores y al carácter

represivo de las universidades y los gobiernos; de la lucha del profesorado más joven contra el dominio del de mayor edad, y de la evolución democrática de la sociedad en general, con el aumento de importancia de la democracia en el lugar de trabajo y la codeterminación. Sin embargo, la organización de los estudiantes y el profesorado para proteger sus intereses intelectuales y materiales ya era un factor clave cuando se creó la Universidad de Bolonia, que tenía en los estudiantes a sus principales «emprendedores» (Lay, 2004). La aplicación moderna de esta visión se ha visto dificultada por el hecho de que jamás se ha alcanzado una armonía completa entre las ideas básicas y el compromiso con la excelencia intelectual, que exige que la autoridad en la universidad se distribuya teniendo en cuenta la competencia y los conocimientos demostrados y afirma que la ciencia corresponde a «una aristocracia intelectual» (Weber, 1970: 134; Wolff, 1969: 132; Searle 1972: 203). Estas ideas no se podían reconciliar fácilmente con la observación de que, a lo largo de la historia, el profesorado no ha mostrado un excesivo interés en hacer valer sus derechos de participación. Con frecuencia, su no participación ha sido fruto de una elección y no de una exclusión (Olsen, 1976). Esta tendencia también se observa después de las reformas democráticas de los años sesenta y setenta (Boer, Denters y Goedegebuure, 1998).

Finalmente, la tendencia predominante durante las últimas décadas ha sido la creciente legitimación de la universidad a través de su concepción como una empresa de servicios integrada en mercados competitivos.⁸ Mientras que las reformas llevadas a cabo durante los años sesenta y setenta se inspiraban en modelos de democracia política, en los últimos tiempos, el clima normativo, la retórica reformista y los estándares de evaluación están dominados por las ideologías del neoliberalismo económico y empresarial, tanto en la educación superior como en el sector público en general.⁹ La concepción de la universidad como una empresa competitiva, abierta a la sociedad y protegida del Estado es más reciente y ha sido más cuestionada en el continente europeo y en los países escandinavos que en los países angloamericanos, si bien la

8. Gumport 2000; Kogan *et al.*, 2000; Marginson y Considine, 2000; Amarald, Fulton y Larsen, 2003; Currie *et al.*, 2003.

9. A veces ambos están directamente relacionados. Por ejemplo, el gobierno japonés quería transformar las universidades en organismos gubernamentales para despojar de la condición de funcionario del Estado a numerosos empleados de las universidades del país, lo cual debía ser un indicador del éxito de la reforma (Suleiman, 2003: 167).

crítica a la ideología empresarial también se encuentra muy arraigada en Estados Unidos (Veysey, 1970; Currie *et al.*, 2003; Neave, 2003).¹⁰

En resumen, la perspectiva de las fases históricas no resulta especialmente útil. Existen tendencias, pero también variaciones y contratendencias que hacen que resulte más plausible tratar las cuatro concepciones como aspectos permanentes de la organización y la gobernanza universitarias. La combinación entre las distintas concepciones cambia con el tiempo y de un sistema político y cultural a otro y provoca que surjan preguntas sobre el alcance de cada visión. ¿En qué condiciones es probable que los profesores, otros empleados universitarios, los estudiantes y las administraciones se comprometan plenamente con la visión de una comunidad regida por normas y dedicada a los valores académicos, la excelencia y la libertad? ¿En qué condiciones las administraciones son capaces y están dispuestas a establecer objetivos claramente definidos y estables para la universidad y predecir qué es lo que hace falta para conseguirlos? ¿En qué condiciones puede existir un electorado identificable en la universidad que represente a los intereses organizados y a los «ciudadanos» informados, así como la aceptación política y social de la autonomía universitaria basada en estructuras internas representativas? ¿En qué condiciones los mercados son suficientemente perfectos (pocas fricciones, conocimiento perfecto, facilidad de acceso, etc.) y están orientados a la calidad académica, en lugar de a los precios bajos, para que la competencia recompense la excelencia en la investigación y en la docencia y elimine las actividades de mala calidad?

Se puede afirmar que el ámbito donde los supuestos críticos subyacentes a cada visión son realistas es mucho más reducido que el ámbito donde se consideran aplicables por quienes los defienden. Aunque se ha producido cierta convergencia en la retórica, pocos son capaces de comprometerse por completo con una única visión independientemente de las condiciones. Con frecuencia, los distintos modelos se comple-

10. Por ejemplo, Veysey afirma lo siguiente: «Al perder la conciencia de su función, alrededor del cambio de siglo los representantes de la universidad norteamericana corrieron el riesgo de aceptar –casual e incluso inconscientemente– los códigos de acción dominantes de sus pares más numerosos e influyentes: los líderes empresariales e industriales» (Veysey, 1970: 346).

Los opinadores de la época lamentaban que los que pretendidamente defendían la educación y el academicismo se habían convertido en hombres de negocios, que Harvard funcionaba como unos grandes almacenes y que el rector de la universidad se hubiera convertido en una herramienta de las empresas (Veysey 1970: 346). Las advertencias contra la intrusión de los ideales, los objetivos y los métodos de las empresas en la educación superior y la infiltración de la ética de la comunidad empresarial en los valores académicos también fue un tema habitual en los escritos de Thorstein Veblen (Veblen, 1957).

mentan y la tarea consiste en entender de qué modo los distintos sistemas equilibran las distintas preocupaciones y de qué modo desarrollan acuerdos para compartir el poder, en lugar de asignar todo el poder a los docentes, los estudiantes, los administradores, las autoridades públicas, los *stakeholders*.

En una sociedad democrática es probable que se produzcan procesos de adaptación a largo plazo que hagan que las concepciones externas de la autonomía y las responsabilidades sociales de la universidad converjan hasta cierto punto. En dicho caso, existen mayores posibilidades de que el equilibrio existente sea cuestionado en los periodos de cambio radical de régimen. Por ejemplo, no resulta sorprendente que el Gobierno sudafricano quisiese romper con el pasado reestructurando la educación superior y transformando las relaciones entre la Administración y las instituciones como parte del proceso de alejamiento del *apartheid* (Muller, Maassen y Cloete, 2006). Se puede formular la hipótesis de que aplicar prioridades nacionales puede ser más legítimo en tiempos de guerra o crisis que en periodos de normalidad, que hay objetivos gubernamentales más legítimos que otros y que resulta más legítimo intervenir en determinadas actividades (por ejemplo, en cuestiones relacionadas con las capacidades) que en otras (por ejemplo, en el contenido de la investigación y la educación). Las universidades, las disciplinas y los individuos con buenas credenciales académicas y un estatus elevado tienen menores posibilidades de ver su autonomía cuestionada que el resto. Es probable que las disciplinas que en buena medida dependen de financiación externa –como es el caso de numerosas ciencias naturales– sean más vulnerables a las influencias externas que las que no lo son –muchas humanidades–. Esto ocurre sobre todo en los lugares donde existen alternativas atractivas a la universidad. Asimismo, es probable que los sistemas con una tradición sindical fuerte y una amplia aceptación de la democracia en el puesto de trabajo –como es el caso de los países escandinavos– sean los más dispuestos a aceptar sistemas representativos en la universidad.

Si el apoyo es condicional y una cuestión de grado y las cuatro concepciones descritas compiten y se complementan entre sí, en algunos periodos y contextos habrá un equilibrio entre ellas, en otros una visión puede generar iniciativas de reforma y en otros, limitar soluciones que pueden ser legítimas y viables. Los debates y reformas que se están produciendo en el ámbito europeo y que tienen como objetivo desarrollar un área europea de educación superior y un área europea de investi-

gación proporcionan un marco para estudiar este tipo de cuestiones. ¿Qué efectos puede tener (si tiene alguno) la integración europea –incluidas las ambiciones de coordinación de la política de investigación y universidades europea, la cooperación en la investigación y el desarrollo de estructuras de apoyo como el Consejo Europeo de Investigación– en el desarrollo, la identidad, organización y financiación de las universidades europeas?

Debates y políticas en Europa

El caso europeo ilustra el hecho de que en los debates y reformas relacionados con el futuro de la universidad pueden surgir distintas concepciones de la misma que compitan entre sí impulsadas por la confluencia de los procesos que se desarrollan en distintos entornos organizados, en lugar de por un solo proceso dominante que se desarrolle en un único entorno.

Confluencia de los procesos de reforma

El 18 de septiembre de 1988, con motivo del noveno centenario de la Universidad de Bolonia, más de 400 rectores de universidades europeas firmaron en dicha ciudad italiana la *Magna Charta Universitatum*, que luego fue aprobada por numerosos rectores de todo el mundo. Se trataba de una iniciativa adoptada por la Universidad de Bolonia en 1986, en forma de propuesta a las universidades europeas de mayor antigüedad. En una reunión celebrada en Bolonia en junio de 1987, delegados de ochenta universidades eligieron a un consejo de ocho miembros que se encargó de preparar la carta y el borrador de la propuesta fue elaborado por un grupo de líderes académicos en Barcelona en enero de 1988. Asimismo, se ha creado un observatorio para hacer el seguimiento de la evolución de la iniciativa.¹¹

La Carta establecía los principios que se considera que definen «la universidad», rendía homenaje a los valores humanistas de las tradiciones universitarias y aspiraba a reforzar los vínculos entre las universida-

11. Observatorio, *Magna Charta Universitatum*, véase en: <<http://www.magna-charta.org/magna.html>>. Véase, por ejemplo, Observatorio 2002; Felt, 2004; Lay, 2004 (<<http://www.magna-charta.org/autonomy-public.html>>).

des europeas. Los rectores juraron fidelidad a ideales como la autonomía moral e intelectual de la universidad respecto a cualquier autoridad política y poder económico, la docencia y la investigación como dos vertientes inseparables en la universidad y la cooperación más allá de las fronteras políticas y culturales. Se generó un espíritu de confianza: la universidad había demostrado su capacidad para adaptarse a circunstancias cambiantes y se daba por supuesto que seguiría haciéndolo en el futuro. Se hizo un llamamiento a los gobiernos europeos para que siguiesen los principios formulados en la Carta a la hora de formular políticas.¹²

Los ideales humboldtianos no se consideraron una molestia para que las universidades adoptasen un papel activo en la búsqueda de un nuevo orden político europeo y una identidad europea. Tampoco se consideró que los valores universales y las raíces europeas de la universidad entrasen en conflicto. Por un lado, la universidad trasciende las fronteras geográficas y políticas, por lo que se invitó a universidades de otras regiones del mundo a unirse a la Carta; por el otro, se reclamó a Europa que se uniese alrededor de la universidad como vehículo de unidad y albacea del legado intelectual y normativo del viejo continente. Remontándose a los primeros años de la historia universitaria europea, la Carta apoyaba el intercambio de información, los proyectos comunes, el aumento de la movilidad entre docentes y estudiantes y una política de estatus, títulos, exámenes y becas equivalentes.

Estas cuestiones también eran pilares básicos de la Declaración de Bolonia para la creación de un Espacio Europeo de Educación Superior en 2010, pero, en este caso, la iniciativa surgió de una fuente distinta: mientras que la Carta fue iniciada por la comunidad académica, la Declaración de Bolonia fue un compromiso adquirido en 1999 por los ministros de Educación de treinta países distintos.¹³ El objetivo manifestado era reformar los sistemas nacionales de educación superior para fomentar la movilidad, la empleabilidad y las dimensiones europeas en la educación superior. La aspiración no era desarrollar una política común europea de educación superior u optimizar los sistemas naciona-

12. La Carta presta más atención a la autonomía de la universidad que a la libertad de cada profesor. Peter Maassen también me ha señalado que los rectores europeos como colectivo suelen prestar apoyo a principios humboldtianos, mientras que, a título individual, muchos adoptan el estilo emprendedor y están más dispuestos a comerciar con los servicios educativos que los políticos nacionales.

13. Un documento predecesor de la Declaración de Bolonia fue la Declaración de la Sorbona, firmada por los ministros de Educación de Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia en 1998, con motivo del octavo centenario de la Universidad de la Sorbona.

les, sino garantizar la compatibilidad y la equivalencia. Se prestaba más atención a las estructuras que al contenido, en concreto al desarrollo de un sistema de titulaciones comprensibles y comparables, un sistema con dos ciclos principales (subgraduados y graduados), un sistema de aseguramiento de la calidad y un sistema de transferencia de créditos. La cooperación europea también se vinculaba a una dimensión cultural y económica y se establecía la creación de una «Europa del conocimiento» como medio para consolidar y enriquecer la ciudadanía europea. En lugar de dejarse forzar por los imperativos de la competencia global, los ministros hicieron aquello que era políticamente posible en aquel momento (Allègre, 2002: 18).

En cierta medida, el proceso de Bolonia ha cambiado los términos del debate y proporcionado elementos para el acuerdo general. Hay quien considera este proceso como un punto de inflexión para el desarrollo de la educación superior en Europa.¹⁴ Actualmente, ya hay más de cuarenta países signatarios y se han ido añadiendo distintos temas, como por ejemplo, el aprendizaje a lo largo de toda la vida, la participación de las instituciones de educación superior y los estudiantes en el proceso, cómo conseguir que las universidades europeas sean más atractivas para los estudiantes no europeos, los estudios doctorales, la creación de una sinergia entre el Espacio Europeo de Educación Superior y el Espacio Europeo de Investigación y el equilibrio entre la dimensión social y la cohesión social y los intentos de fomentar la competitividad económica.¹⁵

Hasta el momento, el proceso de Bolonia ha sido primordialmente intergubernamental. Los ministros de Educación han sido los principales participantes y se ha dado una gran importancia al control nacional sobre la formulación de políticas. No obstante, la eliminación de los obstáculos a la movilidad entronca con las aspiraciones de integración europea y con el objetivo de aumentar la competitividad de la educación europea en los mercados internacionales. También se ha producido una transformación gradual del significado de «diversidad» —desde la diversidad entre sistemas nacionales de educación superior a una diversificación en las instituciones y los programas de toda Euro-

14. Haug, 1999; Hackl, 2001; Banchoff, 2002, 2003; Neave, 2003; Amaral y Magalhães, 2004.

15. El Espacio Europeo de Investigación surgió de una decisión del Consejo Europeo en Feira en el año 2000. En aquel momento se bautizó como «Espacio Europeo de Investigación e Innovación» y formaba parte del intento de aprovechar los recursos científicos y tecnológicos para mejorar la competitividad económica y tecnológica de los Estados Miembros.

pa con perfiles distintos (Hackl, 2001: 114). La comunidad académica también está implicada en dicho proceso y varias instituciones y organizaciones actúan como miembros consultivos.¹⁶ Asimismo, el proceso se ha institucionalizado hasta cierto punto y se han creado estructuras de trabajo y una serie de reuniones con horarios.

En comparación con las ambiciosas pero limitadas aspiraciones del proceso de Bolonia, la Comisión desea que se produzca un debate general sobre el papel de las universidades europeas con el objetivo de desarrollar una visión de la investigación y la innovación en la universidad para los próximos 15-20 años (Comisión Europea, 2003, 2004b). El motivo es el surgimiento de la economía del conocimiento y las dudas respecto a que las universidades sean capaces de desempeñar un papel constructivo en estas transformaciones. Como en otras ocasiones en los documentos de la UE, no se escatima en declaraciones grandilocuentes: «Está a punto de iniciarse una nueva era». Estamos en el siglo de la ciencia y la tecnología y el mundo es más variable e impredecible, puesto que cada sociedad da a luz a la siguiente (Comisión Europea 1995: 73, 2000, 2003).

La Comisión reclama la definición de necesidades y consensos. La evolución constante de la economía y la tecnología obligan al sistema de investigación y educación superior a cambiar. El aumento de la demanda de educación superior, la internacionalización de la educación y la investigación, la necesidad de desarrollar una cooperación cercana y efectiva entre las universidades y la industria, la competencia derivada de la proliferación de centros de producción de conocimiento, la reorganización interdisciplinaria del conocimiento y el surgimiento de nuevas expectativas obligan a las universidades europeas a afrontar la necesidad imperiosa de adaptarse y ajustarse (Comisión Europea, 2003: 6-9).

16. A saber, el Consejo de Europa, la Asociación de Universidades Europeas, la Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior, el Centro Europeo de Educación Superior y la Unión Nacional de Estudiantes en Europa. En el sitio web del Consejo de Europa figura una gran cantidad de información sobre el proceso de Bolonia: <http://www.coe.int/T/E/Cultural_Co-operation/education/Higher_education/Activities/Bologna_Process/default.asp>.

La Asociación de Universidades Europeas cuenta con 759 miembros procedentes de 45 países distintos (enero de 2005, <www.eua.be/>). En comparación, la Asociación Internacional de Universidades, una asociación mundial de universidades creada por la UNESCO en 1950, tenía 602 miembros en el año 2004, un 43% de ellos europeos (no todos los miembros son estrictamente «universidades», pero sí instituciones de educación superior que otorgan titulaciones): <http://www.unesco.org/iau/members_friends/index.html>.

La Asociación Europea de Instituciones de Educación Superior organiza asociaciones de facultades y politécnicas e instituciones individuales en 18 países, pero carecemos de información sobre el número exacto de miembros de la institución (EURASHE: <<http://www.eurashe.be/>>).

La Comisión Europea también afirma que la época de los «debates acalorados» sobre la organización de la universidad ha terminado (Comisión Europea, 1995: 42) y sitúa las reformas en el marco de las cuestiones técnicas para encontrar formas de organización coherentes con las necesidades y los objetivos compartidos.

La situación se considera preocupante. Mientras Europa aspira a convertirse en «la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo», la falta de adaptación e innovación universitaria contribuye a la pérdida de crecimiento y competitividad económica, así como a la fuga de cerebros. Las universidades europeas no son competitivas a nivel mundial: no han aprendido a competir en los mercados internacionales ni a gestionar los cambios estructurales y, además, a la mayoría de ellas le falta mentalidad competitiva. La imagen de conjunto no es precisamente halagadora:

«Tras permanecer durante un periodo prolongado en un universo relativamente aislado tanto de la sociedad como del resto del mundo, con una financiación garantizada y un estatus protegido por el respeto a su autonomía, las universidades europeas atravesaron la segunda mitad del siglo xx sin cuestionarse realmente su papel o cuál debía ser su contribución a la sociedad. Los cambios que están experimentando hoy y que se han intensificado durante los últimos diez años plantean la pregunta fundamental: tal y como están organizadas actualmente, ¿las universidades europeas pueden esperar mantener su lugar en la sociedad y en el mundo en el futuro?». (Comisión Europea, 2003: 22)

Para conseguir un nivel de competitividad sostenible son necesarios varios elementos distintos y difícilmente reconciliables: una acción concertada, una mayor inversión en conocimiento, unos ingresos adecuados y sostenibles, una autonomía garantizada, profesionalidad en las cuestiones académicas y administrativas, prioridad para la excelencia, contribuciones para satisfacer las necesidades y desarrollar las estrategias locales y regionales, una cooperación más estrecha entre las universidades y las empresas económicas y el fomento de un Espacio Europeo de Educación Superior y un Espacio Europeo de Investigación coherentes, compatibles y competitivos (Comisión Europea 2000, 2003: 2-3).

La Comisión observa un alejamiento del modelo humboldtiano en dirección a una mayor diferenciación y a la concentración de instituciones especializadas en competencias básicas concretas (Comisión Eu-

ropea, 2003: 6). En Europa existen unas 3.800 instituciones de educación superior, de las cuales unas 300 cuentan con una capacidad de investigación significativa (Comisión, 3004b).¹⁷ La Comisión asume que el vínculo entre la investigación y la docencia sigue definiendo el espíritu de la universidad, pero afirma que dicho vínculo no tiene que ser idéntico en todas las universidades, para todos los programas o para todos los niveles (Comisión Europea, 2003: 18). Gestionar una universidad moderna es una actividad compleja, por lo que las universidades deben estar abiertas a profesionales ajenos a la tradición estrictamente académica, siempre y cuando se mantenga la confianza en la dirección de la universidad (Comisión Europea, 2003: 17).

Finalmente, la Comisión considera que está rodeada de ignorancia y falta de compromiso. Con la creación de un Espacio Europeo de Investigación, los intentos de crear un «mercado interno» de investigación, potenciar la coordinación entre Estados Miembros y desarrollar una política de investigación europea se han visto dificultados por la insuficiente participación de los Estados Miembros (Comisión Europea, 2002). La opinión pública percibe los avances científicos y el progreso tecnológico como una amenaza, un «clima irracional» y un miedo «que pueden compararse con la transición de la Edad Media al Renacimiento» (Comisión Europea, 1995: 25).¹⁸

Coexistencia de concepciones que compiten entre sí

La Comisión anima a celebrar un debate sobre las universidades pero no sale de un marco instrumental económico-tecnológico. En sintonía con el espíritu de la reforma liberal en todo el mundo, la universidad es una empresa que desarrolla sus actividades en mercados competitivos. Esta visión coincide con la concepción de la universidad como institución dedicada a aplicar políticas económicas orientadas al mercado —aunque haya quien resalte el valor de la competencia en general—,

17. En comparación, Clark detectó 3.500 instituciones de educación superior acreditadas en Estados Unidos, 200 de las cuales otorgaban títulos de doctorado (Clark, 1995: 139-41). Obviamente, esta contabilización depende en buena parte de los criterios y de las clasificaciones que se utilicen. En este apartado nos interesan principalmente las instituciones de educación superior con un componente investigador significativo.

18. En contraste, Banchoff (2002) afirma que, además de los intereses nacionales (o la ignorancia popular), las herencias institucionales en Europa también han dificultado los esfuerzos para crear un Espacio Europeo de Investigación.

mientras que otros consideran las universidades como un instrumento de apoyo a la industria europea en la competencia global. En parte, el enfoque de la Comisión puede entenderse porque posee una competencia legal limitada en investigación y educación superior. La competencia y la formación vocacionales se acentúan porque se trata de los ámbitos en los que la Comisión tiene mayores competencias. Sin embargo, incluso así resulta sorprendente que la Comisión ignore los debates sobre la universidad de los años sesenta y setenta, y que no se cite el proceso de la *Magna Charta* cuando en la agenda figura «el papel de las universidades en la Europa del conocimiento». Se pasa por alto la base del modelo humboldtiano y prácticamente se ignora la dimensión cultural del Proceso de Bolonia.¹⁹

Entre los opinadores había voces partidarias de que la Comisión se centrara en la economía y los mercados y en la necesidad de fomentar la competitividad de las universidades de investigación europeas.²⁰ Para competir en el ámbito internacional, las universidades debían tener mayor autonomía respecto a las administraciones dentro de marcos financieros y jurídicos estables, y el «déficit de gestión» exigía un liderazgo fuerte y una mejora de la capacidad estratégica. Como era de esperar, los supuestos, análisis y conclusiones de la Comisión generaron críticas y enfrentamientos en el seno de la comunidad académica. La Comisión fue atacada por vulgarizar el debate y se consideró que presentaba la educación superior como un mero instrumento de la política económica y realizaba una interpretación demasiado estrecha de la misión básica de la universidad. Asimismo, se rechazó la descripción global negativa de las universidades europeas, así como la idea de que no existía ninguna alternativa y que se diese por supuesto que existía un consenso. A modo de ejemplo, uno de los comentarios fue el siguiente: «Demasiadas preguntas de la comunicación de la Comisión se dirigen al “cómo” en lugar de al “por qué” o “quizás deberíamos”.²¹ La

19. En el borrador del «Tratado por el que se establece una constitución para Europa» se afirma lo siguiente: «Las artes y la investigación científica son libres. Se respeta la libertad de cátedra» (artículo II-73). No obstante, el Tratado no menciona la autonomía de la universidad. Las universidades se citan en la sección 9, «Investigación y desarrollo tecnológico y espacio» (artículo III §§ 248-253) y las formulaciones se acercan más a las de la Comisión que a las de la *Magna Charta* de los rectores. (<<http://www.eurotreaties.com/constitutiontext.html>>).

20. Me baso en la documentación de la «Consulta a los *stakeholders*», que constaba de 140 respuestas en septiembre de 2003 y de un total de 150 respuestas (Comisión Europea, 2004a), así como en las Actas de la Conferencia de Seguimiento, a la que asistieron más de 1.000 participantes (Comisión Europea, 2004b).

21. Respuesta de las sociedades científicas (Bruselas, 8 de septiembre de 2003).

Comisión daba por supuesto el consenso, pero los críticos detectaban numerosos dilemas, tensiones y paradojas difíciles de resolver.

El modelo humboldtiano, distinto de la concepción de la Comisión, seguía siendo considerado válido. Seguía habiendo un compromiso decidido con la universidad como institución universal, unida y autónoma cuya identidad e integridad debía protegerse de los grupos externos. Había que tender puentes entre la investigación y la docencia, así como defender la libertad individual. Se apoyaba un modelo de servicio público y se argumentaba contra la idea de que el único motor de la educación superior fuese el mercado, porque no resulta fácil aplicar la lógica del mercado a la educación. La Comisión también recibió ataques por no prestar atención suficiente a la educación como bien cultural que contribuya a la cohesión social.

Una de las conclusiones fue que actualmente no existe ningún modelo final capaz de afrontar todos los retos existentes. El modelo humboldtiano debe ser repensado y adaptado a las nuevas circunstancias y, para que pueda darse un renacimiento de la universidad europea, Europa debe encontrar su propio camino basándose en sus fortalezas. Europa tiene que aprender de Estados Unidos, en lugar de no copiarles. La solución se encuentra en la diversidad de modelos, que refleja la diversidad de culturas y perspectivas del viejo continente. La diversidad es un activo e imponer un solo modelo la amenazaría. Además, las universidades pueden desempeñar roles distintos. La Comisión no se había planteado que ocurriría con los perdedores (sistemas enteros o universidades o académicos concretos), porque cualquier competencia no solo genera ganadores, sino también perdedores, y sería un error muy grave centrarse en los mejores y olvidarse del resto. No hay que aspirar a la jerarquía de la excelencia, sino a un sistema de excelencia en la diversidad, y es necesario un enorme esfuerzo para aumentar el nivel de formación e investigación de las universidades en toda Europa.

El apoyo a los ideas humboldtianas se consideraba (de nuevo) combinable con preocupaciones instrumentales, siempre y cuando la utilidad no se evaluase únicamente en términos de competitividad económica y crecimiento. A modo de ejemplo, la Asociación de Universidades Europeas definía la universidad como una institución autónoma con una misión europea específica y resaltaba «el papel fundamental de la universidad en la construcción de Europa y en la definición y el desarrollo del modelo social europeo» (Asociación de Universidades Europeas, 2003). Otros creían que era necesario alcanzar un equilibrio

entre las distintas misiones de la universidad, incluidos el desarrollo regional y una distribución geográfica equitativa.

En todas estas opiniones, el apoyo a la concepción basada en la democracia representativa era más bien escaso, aun cuando las reformas actuales implican deshacer numerosos logros de los años sesenta. Por ejemplo, se han introducido nuevos elementos jerárquicos, se ha reducido el igualitarismo y la retórica anticapitalista contra una universidad que produce «piezas de un engranaje industrial y consumidores de clase media con el cerebro lavado» (Parsons y Platt, 1973: 348) ha sido sustituida por la retórica del mercado. Es posible que las voces de los años sesenta no se hagan oír porque no figuran entre las instituciones y las personas a las que se invitó a responder a la comunicación de la Comisión, pero este silencio también puede deberse al hecho de que tanto el profesorado como los estudiantes están menos preocupados por la participación y la representación, tal como ilustra el caso de Los Países Bajos. A finales de los años sesenta, una reforma inspirada por la dirección que pretendía aumentar la coordinación, la efectividad y la eficiencia se dejó de lado a causa de las demandas de mayor democracia. Se puede afirmar que la Ley de Gobernanza Universitaria aprobada en 1970 acercó Los Países Bajos más a un modelo democrático que ningún otro país. En comparación con ella, la nueva Ley de Modernización de la Organización y la Gobernanza de la Universidad, aprobada en 1997, representaba una «contrarrevolución», con su énfasis en un liderazgo ejecutivo fuerte y unitario. Hubo algunas protestas, pero ni los estudiantes ni el profesorado salieron a la calle (De Boer, Denters y Goedegebuur, 1998; De Boer, Maassen y Weert, 1999). Así las cosas, una de las preguntas que surgen es si la ideología del mercado y la gestión también será una moda pasajera o se consolidará en la universidad (Amaral, Fulton y Larsen, 2003: 293).

El caso europeo muestra que se ha añadido un nuevo nivel de debate y reforma universitarios. Las distintas visiones y legados, presentes parcialmente en distintos contextos institucionales y transmitidos por distintos tipos de actores, se evocan simultáneamente en el ámbito europeo y las universidades no se consideran únicamente instituciones nacionales (Hackl, 2001). A modo de ejemplo, la Comisión quiere que las universidades sean herramientas con una configuración parecida a las empresas que participan en la competencia económica global y los rectores se remiten a un pasado en el que las fronteras geográficas y políticas tenían menor importancia. Los fondos, los programas marco

y la creación de redes de la UE ya han tenido efectos sobre los contactos, la cooperación y la coautoría académicas y han hecho que Europa adquiriera mayor importancia (Smeby y Gornitzka, 2005). La creación de un Consejo Europeo de Investigación, posiblemente inspirado en la National Science Foundation de Estados Unidos, podría potenciar esta evolución en función de la agenda, el presupuesto y la autonomía de este organismo (Caswill, 2003), como también lo haría la existencia de titulaciones y acreditaciones conjuntas. El paso de los bloques de becas nacionales a la financiación competitiva a escala europea ha permitido aumentar el tiempo y las energías dedicados a las solicitudes, los informes, el seguimiento y el control, mientras que el equilibrio entre la excelencia académica y el «valor añadido» europeo es una cuestión problemática.

En varios aspectos, la situación en Europa aún está por resolver. Existen numerosos criterios de «éxito» que son en parte incoherentes entre sí e ideas contradictorias sobre qué formas de organización y gobernanza ayudarán a conseguir un buen rendimiento. También se está produciendo una confluencia entre procesos. El caso europeo ilustra las dificultades para distinguir los efectos de los procesos europeos, nacionales y locales a fin de entender las reformas y los cambios en la universidad. Las tensiones y colisiones entre las concepciones y legados que compiten entre sí pueden permitir la renovación de la universidad europea, pero hay que revisar la idea expuesta por la TINA en el sentido de que no hay ninguna alternativa a la transición desde un modo de búsqueda y gobernanza basado en los académicos hasta la investigación dirigida por actores políticos y comerciales y formas de organización (Gibbons *et al.*, 1994). Es importante distinguir entre una tendencia observada, su inevitabilidad y su validez normativa (Gustavsson, 1997), así como realizar esfuerzos para liberar el potencial explicativo de las normas del entorno, las reformas deliberadas y las estructuras, los procesos y los actores institucionales (March y Olsen, 1989, 2006a, 2006b; Olsen, 2007).

La búsqueda de una identidad institucional

La afirmación de que las universidades deben reorganizarse y gestionar de manera más imaginativa los problemas que se les presentan se ha formulado numerosas veces a lo largo de su historia, al igual que las

advertencias sobre lo inadecuado de reaccionar ante las críticas y las reformas idealizando un modelo pretendidamente perfecto y demonizando otros. La universidad debe evitar los escollos de «los tópicos y las miradas nostálgicas al pasado» (Kerr, 1966: vi) y «dejarse cegar por los sentimientos nobles y la retórica elevada» (Searle, 1972: 169). Del mismo modo que a finales del siglo XIX, hay que repensar a fondo el papel de las universidades actualmente y en el futuro a la luz de las realidades académicas, institucionales y políticas, como por ejemplo, la creciente especialización y fragmentación de la vida universitaria moderna, «las tensiones arraigadas en la concepción y el funcionamiento de la universidad» y la brecha existente entre los modelos reconocidos y las prácticas universitarias (Wittrock, 1993: 331).

La exposición en detalle del modo en que se desarrollará el conjunto heterogéneo de actividades organizadas denominado comúnmente «universidades» e «instituciones de educación superior», los procesos a través de los cuales se producirá el cambio y los factores que pueden favorecer o dificultar los cambios de determinados tipos queda más allá del propósito de este texto. El futuro de la universidad se verá afectado por numerosos factores, algunos de los cuales obviamente se encuentran fuera de su control. Sin embargo, tanto las universidades como las distintas partes de cada universidad han respondido de modo distinto a las circunstancias, que se encuentran en constante evolución. En este texto, nos centraremos sobre todo en el margen de acción de las universidades y las consecuencias que pueden tener las acciones y características institucionales de la universidad.²²

Instituciones y entornos

Una distinción crucial en la bibliografía sobre instituciones organizadas formalmente es la medida en que una perspectiva considera a las instituciones como epifenómenos que reflejan las circunstancias del entorno o una (re)organización deliberada, así como la medida en que una perspectiva concibe las instituciones como parcialmente autónomas y capaces de reproducirse con cierta fiabilidad, independientemente de la estabilidad del entorno o los cambios o intervenciones de reformas de-

22. Olsen, 1998; Kogan *et al.*, 2000; Marginson y Considine, 2000; Amaral, Meek y Larsen, 2003; Currie *et al.*, 2003.

liberadas (March y Olsen, 1989, 2006a, 2006b). En la perspectiva institucional que adoptamos en el presente texto, los procesos como la selección competitiva y la elección y la adaptación estructurales racionales se consideran imperfectos, además de que mantienen interacciones muy complejas (March, 1981). Así las cosas, entender la dinámica institucional significa entender la efectividad del entorno a la hora de eliminar las instituciones que no funcionan de manera óptima, la latitud de las reformas institucionales deliberadas y la capacidad de las instituciones para adaptarse espontáneamente a los cambios que se produzcan en las circunstancias (Olsen, 2001: 196).

La idea de la existencia de entornos influyentes o deterministas se ve apoyada por el hecho de que en ningún momento las universidades han controlado por completo la dirección, la sustancia o la velocidad de su desarrollo. Procesos a gran escala como las revoluciones industrial, democrática y científica y el desarrollo del Estado-nación han afectado fundamentalmente a las universidades. No obstante, esta evolución ha ido más allá del simple reflejo de las respuestas funcionales a macrofuerzas y estilos nacionales, a ideales y culturas educativas o a la diferenciación en el seno de la propia ciencia. La universidad se ha visto influida –si bien, no determinada– por sus entornos, y tenemos que evaluar hasta qué punto han tenido influencia los reformadores que fomentan programas y visiones específicas de la educación superior.²³

La idea de que la organización y la gobernanza de la universidad pueden diseñarse y reformarse mediante la intervención deliberada es uno de los supuestos fundamentales de fenómenos recientes como el fomento de un liderazgo fuerte en la universidad; la formulación de objetivos claros, coherentes y estables, y el desarrollo de estrategias a largo plazo para gestionar las transformaciones. En cambio, los expertos en organización y gobernanza universitarias han llamado la atención sobre la existencia de límites a la capacidad de comprensión y control, así como sobre las complicaciones de la intervención racional cuando no se ha consensuado un significado estable de «mejora». Las cadenas causales entre estructuras formales y prácticas y rendimiento universitario suelen ser indirectas, largas y complejas; las estructurales formales e informales solo pueden manipularse deliberadamente hasta cierto punto y, en parte, las universidades exitosas tienden a ser «anarquías orga-

23. Kerr, 1966; Veysey, 1970; Parsons y Platt, 1973; Wittrock, 1993; De Boer, Maassen y Weert, 1999.

nizadas» con una integración difusa (March y Cohen, 1974; March y Olsen, 1976; Kogan *et al.*, 2000). Además, lo que parece un cambio revolucionario en la organización formal de la gobernanza de la universidad puede revelarse como una codificación de prácticas con efectos desconocidos sobre el comportamiento y el rendimiento académico reales (De Boer, Denters y Goedegebuure, 1998).

Esta concepción también forma parte de las interpretaciones del desarrollo histórico de la exitosa universidad investigadora americana. Al estudiar las instituciones de finales del siglo XIX en Estados Unidos, Veysey observó que, más que intenciones manifiestas, había una falta de autoconciencia del surgimiento de la nueva organización. Se daban muchas cosas por supuestas, por lo que Veysey (1970: 267-268) advirtió contra la tentación de interpretar los buenos resultados como fruto de la deliberación y la previsión. Kerr (1966: 9, 49, 102) afirmó que nadie había creado y ni siquiera visualizado la multiversidad, sino que se trató de una evolución no planificada y dada por las circunstancias, más que fruto de un plan y un diseño conscientes. Jencks y Riesman (1969: xiv-xv) afirmaron que los educadores americanos «raramente han conseguido ofrecer una explicación coherente de lo que estaban haciendo. Incluso cuando han formulado una teoría coherente, dicha teoría tenía poca o ninguna relación con el resultado real de sus acciones». Asimismo, se ha considerado que la respuesta general de las universidades americanas a la sociedad no ha surgido de una política explícita, sino de los «hábitos de flexibilidad y capacidad de adaptación que han resultado sumamente útiles para las universidades americanas a lo largo de su primer siglo de historia» (Geiger, 1991: 215).

Hoy en día, moldear la organización interna, el rendimiento y el papel de la universidad en la sociedad a través de planes y estrategias a largo plazo es una estrategia aún más complicada que antes, porque los debates y la formulación de políticas que afectan al futuro de la universidad se producen en un entorno con varios niveles y centros y en el que se encuentran presentes numerosos actores, instituciones y procesos. Durante décadas, el entorno concreto de la universidad y el entorno del Estado-nación han contado con las premisas proporcionadas por organizaciones internacionales como la OCDE, la UNESCO y el Banco Mundial. Más recientemente, los procesos a nivel europeo han adquirido mayor importancia. Las negociaciones sobre el AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios) en el marco de la Organización Mundial del Comercio han tenido efectos considerables

(Oosterlinck, 2002) y es probable que las políticas de seguridad desarrolladas a partir de los sucesos del 11 de septiembre tengan consecuencias más importantes para la movilidad de docentes y estudiantes más allá de las fronteras nacionales que las políticas basadas en propósitos educativos.

Los procesos de cambio pueden estar más o menos vinculados entre sí. A veces se desarrollan por separado y en paralelo. En otras fluyen juntos; los participantes, los problemas, las soluciones y las decisiones están vinculados más por el momento y la simultaneidad que por la existencia de algún plan o intención, y se generan resultados aparentemente accidentales. Las consecuencias de estos procesos dependen de si tienen lugar en entornos más o menos institucionalizados que limiten más o menos la confluencia de procesos, actores y preocupaciones (Cohen, March y Olsen, 1972, 2007; Cohen y March, 1974; March y Olsen, 1976, 1989).

Así pues, el cambio se ve influido por la medida en la que se considera a la universidad como una institución. ¿La universidad cuenta con una concepción integradora de sí misma y una noción compartida de su sentido; con una organización y con recursos que hacen que esté motivada y sea capaz de influir en los numerosos procesos que pueden afectar a su futuro?²⁴ ¿Puede contrarrestar el imperialismo institucional y la invasión de premisas ajenas y reexaminar su identidad y su pacto con la sociedad?

Una posibilidad es que la universidad participe en las confrontaciones y se produzca una lucha de poder por su futuro. En dicho caso, hay que plantearse las siguientes preguntas: ¿hasta qué punto la universidad está unida, es atractiva y cuenta con recursos? ¿Hasta qué punto es relevante para otros actores significativos (qué puede ofrecer a terceros) y hasta qué punto puede ser relevante? ¿Quién puede ayudar a la universidad y qué coaliciones y alianzas pueden formarse? ¿Qué oportunidades existen para enfrentar a los distintos oponentes de la universidad (actores públicos y privados, por un lado, y actores locales, nacionales, europeos e internacionales, por el otro)?

Otra posibilidad es que se produzca un debate público, libre y crítico sobre la identidad institucional y la autonomía de la universidad: sus principios fundacionales, las formas adecuadas de organización y

24. En una línea parecida, Nybom se plantea si la universidad posee la fuerza moral, intelectual y organizativa necesaria para defender y merecer la libertad de aprendizaje y cátedra (Nybom, 1997: 225).

gobernanza y su papel legítimo en una sociedad democrática. En dicho caso, la universidad se embarcaría en procesos inspirados no por una visión predeterminada de una forma y un sistema organizativos concretos de gobernanza o un ideal normativo compartido, sino por los procesos que definen el carácter la universidad: la racionalidad comunicativa, la presentación de argumentos, la deliberación y el aprendizaje (Habermas, 1987). Aunque las perspectivas se ven oscurecidas por falta de una «esfera pública» compartida en la universidad (Kalleberg, 2000), en condiciones favorables dichos procesos pueden unir subculturas altamente diferenciadas y especializadas alrededor de una concepción de lo que puede ser una universidad exitosa y de lo que significa ser docente, empleado administrativo o técnico o alumno.

Dilemas que hay que afrontar

Si se da por supuesto que, como mínimo en parte, el futuro de la universidad depende de hasta qué punto esta es capaz de defender de manera convincente su identidad institucional, sus principios constitutivos y su autonomía basada en normas, el primer paso que se puede dar es llamar la atención sobre cuatro dilemas que afronta la universidad. Se trata de cómo equilibrar los siguientes factores: (a) la búsqueda de un sentido unitario y la proliferación de identidades y narrativas; (b) el deseo de unidad en la acción y de protección de la libertad individual; (c) la necesidad de garantizar recursos adecuados sin que la universidad sea seducida o abandonada, y (d) el deseo de autorrenovarse sin perder la continuidad.

SENTIDO UNITARIO Y PROLIFERACIÓN DE IDENTIDADES Y RELATOS

La universidad es una institución especializada con objetivos legítimos limitados. La idea de institución implica cierta coherencia interna, si bien en todas las instituciones hay tensiones y conflictos. Conseguir que la conciencia de tener un objetivo común no se desintegre supone un reto constante y hay que preguntarse hasta qué punto la universidad constituye una comunidad regida por normas con una identidad fuerte y una conciencia compartido de su función como institución.

Existen lealtades, lógicas y narrativas que compiten entre sí. Algunas son «cosmopolitas», es decir, están comprometidas con la universidad como institución, mientras que otras son «locales» y están compromete-

tidas con una universidad concreta (Gouldner, 1957) o con un departamento, una disciplina o una profesión determinados. Se cree que el crecimiento y la diferenciación masivos transforman la universidad en un conglomerado accidental de campos e individuos cohabitados los unos a los otros, pero con un sentimiento de comunidad reducido (Kaplan, 1964), con lo cual existe el riesgo de desarrollar universidades que sean solo fachada (Gardner, 1962: 79). La universidad humboldtiana se ha convertido en un mito y una falsedad y sus ideales no han resistido a la expansión teórica e institucional de las ciencias naturales.²⁵ Los llamamientos al desarrollo de una comunidad académica unitaria y autónoma y al espíritu científico se utilizan no para gobernar la universidad, sino para justificarla (Gornitzka, 2003).

Así las cosas, es importante preguntar si los docentes, el resto de empleados de la universidad y los estudiantes son capaces de definir su identidad común como institución. ¿Saben y están de acuerdo en cuáles los principios, los valores, las estructuras y las normas constitutivas por las que quieren organizarse y regirse y que quieren compartir como comunidad académica? ¿En qué sentido quieren ser distintos? Por ejemplo, ¿hasta qué punto adoptan los principios de los valores, la excelencia y la libertad académicas, la unidad del conocimiento, la vinculación entre investigación y docencia, el principio de titularidad y el principio de una educación libre? ¿Hasta qué punto dichos principios están relacionados con la identidad institucional de la universidad y hasta qué punto se trata únicamente de intereses individuales o de grupo?

Al igual que ocurre con las comunidades democráticas, a las comunidades académicas les cuesta combinar la excelencia y la igualdad. Existen numerosos obstáculos a la competencia y la recompensa al rendimiento individual y a los mejores. El exceso de competencia puede destrozar una universidad o un país, pero el exceso de igualitarismo puede impedir que compitan de manera efectiva con otras universidades o países (Gardner, 1962: 24-25, 112).

Históricamente, las universidades no siempre han dado prioridad a la calidad ni se han mostrado dispuestas a diferenciar entre profesores más y menos competentes y alumnos más y menos motivados. Por ejemplo, Weber observó que en la universidad alemana predominaban los individuos mediocres (Weber, 1970: 132). En Estados Unidos se

25. «La declaración de haber permanecido fieles a Humboldt es la gran mentira de nuestras universidades. Ya no tienen ninguna idea formativa» (K. Reumann en el *Frankfurter Allgemeine Zeitung* de 24 de marzo de 1986, citado en Habermas, 1987: 4. Véase también Gumpert, 2000 y Nybom, 2003).

observó que «a finales del siglo XIX, la mayoría de rectores universitarios y numerosos profesores eran abiertamente hostiles con los genios excéntricos» (Veysey, 1970: 428). También se ha afirmado que numerosos docentes no defendieron de modo efectivo la exigencia académica durante las revueltas universitarias de los años sesenta porque carecían de una visión global de la universidad o de una filosofía de la educación superior (Searle, 1972: 204). Durante los años sesenta, los educadores estaban menos seguros que antes de que valiese la pena defender su tradición y sus valores. Muchos estudiantes se alienaron de la universidad: «no tenían ningún sentido de identificación con la institución, ningún interés en mejorarla y ningún motivo para reclamar poder participar en su funcionamiento» (Jencks y Riesman, 1969: x).

Una consecuencia de ello es que la capacidad de la universidad para influir en su propio futuro y para defender su posición como institución fiduciaria dedicada a los valores académicos, la libertad y la excelencia depende de factores como la fuerza actual de la comunidad académica; su contenido, es decir, los valores y principios fundacionales que es probable que se prioricen; el grado de comprensión por parte de la universidad de los procesos y las condiciones que facilitan el desarrollo de una comunidad académica regida por normas que recompense la calidad académica y el modo de explicar estos principios a un público que, en su gran mayoría, ignora la naturaleza de la actividad y la identidad académicas, y, por último, el grado de extensión de la creencia de que los empleados y los estudiantes de la universidad pueden influir participando en un discurso auténtico y adoptando un comportamiento basado en normas, no estratégico y no coercitivo.

UNIDAD DE ACCIÓN Y LIBERTAD INDIVIDUAL

El entusiasmo actual por reforzar el liderazgo académico y administrativo e introducir más elementos jerárquicos como condición para la autonomía institucional también se basa en la percepción de una amenaza para la coherencia de la universidad. Sin embargo, la sospecha de que la universidad es incapaz de gestionar de manera unitaria y coordinada sus propios asuntos no es nueva. Por ejemplo, alrededor de finales del siglo XIX, a medida que la unidad de sentido de la universidad norteamericana se desintegró, las prácticas estandarizadas se fueron uniformizando. Se produjo una fragmentación y la centralización y la administración burocrática hicieron posible una nueva época de creación de un imperio institucional basado en valores compartidos (Veysey, 1970: 311).

Aunque las diferencias en la evolución de la ciencia francesa y alemana en el siglo XIX se han atribuido a los cambios que se produjeron en la organización y la gobernanza de la universidad alemana (Clark, 1995), Weber (1970) observó que la pérdida del liderazgo académico por parte de la universidad alemana a manos de las universidades americanas se debió, como mínimo en parte, a las ventajas técnicas y organizativas de las segundas. Este mismo tipo de argumento se utilizó durante los años sesenta. La dirección de la institución se consideró «el último baluarte del feudalismo» en Europa (Consolazio, 1965: 326) y se creía que el sistema descentralizado con autonomía de los individuos y la oligarquía de los profesores eméritos y los gremios académicos contribuían al sofocamiento y a la decadencia de la ciencia básica en buena parte de Europa, además de provocar una pérdida de talento a manos de Estados Unidos (Kaplan, 1964: 111).

Si se refuerza el liderazgo interno y la representación externa de la universidad y se debilita la organización colegiada y por disciplinas, es probable que ello afecte a la libertad y la creatividad individuales. Por un lado, es una paradoja que los individuos y los pequeños grupos de las universidades sean responsables de una parte considerable de la innovación, mientras que la universidad como corporación ha sido considerada «inconsciente» (Olsen, 1966) e incluso «un baluarte reaccionario» (Kerr, 1966: 98). Tampoco existen muchas pruebas sólidas que demuestren que las reformas de la nueva gestión pública hayan contribuido de manera efectiva al éxito académico (Amaral, Fulton y Larsen, 2003: 292-293). Por otro lado, dicho éxito académico es compatible con una amplia variedad de planes de financiación (Liefner, 2003) y, para muchas universidades europeas, es una paradoja que reformas percibidas como amenazantes –por ejemplo la contratación externa, juntas rectoras contratadas y el nombramiento de rectores, decanos y catedráticos– sean partes integradas y legítimas de algunas de las mejores universidades de investigación norteamericanas que son consideradas como un modelo por el resto del mundo.

Tradicionalmente, los académicos siempre han querido que se les dejase trabajar de manera autónoma, pero hoy en día resulta difícil imaginar una universidad funcional cuya administración no funcione de modo adecuado. Tal como afirmó hace décadas un administrador, es importante ir más allá de la vieja pugna entre la docencia y la Administración, puesto que refleja una idea anticuada de la universidad (Perkins, 1966: 88). Es importante entender de qué modo es probable

que las distintas configuraciones organizativas y formas de gobernanza funcionen en distintos contextos históricos y culturales. A modo de ejemplo, ¿en qué condiciones es probable que los administradores de la universidad consideren su actividad en términos de liderazgo genérico (actualmente dominado por la ideología de la empresa privada orientada al mercado) o lleguen a ver la administración de la universidad como una actividad especial que requiere principios y normas específicos? La capacidad de reconciliar los valores y las habilidades académicas y administrativas también dependerá del tipo de líderes (incluidos representantes externos) contratados, del tipo de concepciones de roles desarrollado y del modo en que rindan cuentas. Existen pocas respuestas bien documentadas a estas preguntas.

En principio, una manera de sortear este dilema de la administración es restringir el alcance de la universidad. Una propuesta bastante antigua en este sentido es la de rescatar la investigación y el aprendizaje básicos expulsando la docencia para subgraduados y las escuelas profesionales, diferenciando entre los profesores competentes para realizar investigación de calidad y los que no lo son y reservar la elaboración de disertaciones al número relativamente escaso de alumnos capaces de realizar aportaciones originales (Veblen, 1957; Wolff, 1969). En la práctica, estas propuestas generarán tensiones y conflictos y probablemente para las universidades resulte difícil tomar este tipo de decisiones. No obstante, la propuesta de que exista un número limitado de universidades europeas de élite (Nybom, 2003), junto con la estratificación ya existente entre universidades y el desarrollo de institutos, laboratorios y centros de investigación autónomos en el seno de las universidades indica que estas afrontan una cuestión complicada. ¿En qué parte del continuo entre la academia investigadora (que genera nuevos conocimientos y considera todo el conocimiento como algo hipotético e imperfecto) y la escuela (que transmite el conocimiento establecido) aspiran a situarse las universidades? Es probable que las respuestas tengan efectos sobre el equilibrio de la unidad de acción y la libertad individual en el futuro.

RECURSOS: SEDUCCIÓN O ABANDONO

La perspectiva de una pérdida de sentido, orientación e integridad como institución incluye un aspecto relacionado con los recursos. El miedo a la seducción vinculado a la incapacidad de la universidad de decir «no» a la financiación se manifestó con especial intensidad en América

durante los años 60.²⁶ A causa de la pluralidad de fuentes de apoyo y la existencia de un problema percibido de crecimiento incontrolado, se empezó a plantear si la universidad debía aceptar los objetivos y valores de todo aquél que le pagase. Asimismo, se planteó hasta qué punto la universidad podía combinar su condición de instrumento de grupos nacionales o comunitarios con la libre reflexión y la crítica (Perkins, 1966; Wolff, 1969).

En cambio, hoy en día las universidades europeas –financiadas principalmente por el Estado– tienden a definir su problema como más

26. Durante esa época, varios autores que escribieron sobre gobernanza universitaria ilustraron el dilema con el siguiente poema:

*Había una joven dama de Kent
que decía que sabía lo que significaba
cuando los hombres la llevaban a cenar
y le ofrecían cócteles y vino.
Sabía lo que significaba –pero iba–.*

Cuatro visiones de la organización y la gobernanza de la universidad

Conflicto de autonomía	Funcionamiento y dinámica de la universidad dirigidos por factores internos	Funcionamiento y dinámica de la universidad dirigidos por factores externos
Los actores tienen normas y objetivos compartidos	<p><i>La universidad como comunidad autogestionada de académicos</i></p> <p>Lógica constitutiva: Libre reflexión, descubrimiento de la verdad, racionalidad y experiencia.</p> <p>Criterios de evaluación: Calidad científica.</p> <p>Motivos para la autonomía: El principio constitutivo de la universidad como institución: la autoridad de los más cualificados.</p> <p>Cambio: Impulsado por la dinámica interna de la ciencia. Reinterpretación lenta de la identidad institucional. Cambio rápido y radical solo con las crisis de rendimiento.</p>	<p><i>La universidad como instrumento para objetivos nacionales</i></p> <p>Lógica constitutiva: Administrativa: implementar objetivos políticos predeterminados.</p> <p>Criterios de evaluación: Consecución efectiva y eficiente de los objetivos nacionales.</p> <p>Motivos para la autonomía: Delegados y basados en la eficiencia relativa.</p> <p>Cambio: Decisiones políticas, prioridades y diseños en función de elecciones, formación y ruptura de coaliciones y cambios en el liderazgo político.</p>
Los actores tienen normas y objetivos contradictorios	<p><i>La universidad como democracia representativa</i></p> <p>Lógica constitutiva: Representación de intereses, elecciones, negociación y decisiones por mayoría.</p> <p>Criterios de evaluación: ¿Quién consigue qué? Armonizando los intereses internos.</p> <p>Motivos para la autonomía: Varios (democracia en el lugar de trabajo, competencia funcional, <i>realpolitik</i>).</p> <p>Cambio: Depende de la negociación, la resolución de conflictos y los cambios en el poder, los intereses y las alianzas.</p>	<p><i>La universidad es una empresa de servicios integrados en los mercados competitivos</i></p> <p>Lógica constitutiva: Servicio a la comunidad. Parte de un sistema de intercambio en los mercados y sistemas de precios.</p> <p>Criterios de evaluación: Satisfacer las demandas de la comunidad. Economía, eficiencia, flexibilidad y supervivencia.</p> <p>Motivos para la autonomía: Capacidad de respuesta a las «partes interesadas» y a las exigencias externas, supervivencia.</p> <p>Cambio: Selección competitiva o aprendizaje racional. Empezar y adaptarse a la evolución de las circunstancias y a los clientes soberanos.</p>

financiero que de identidad. Están preocupadas por la posibilidad de que las autoridades públicas las abandonen, es decir, de que los gobiernos nacionales abduquen de su rol tradicional de ángel de la guarda de las universidades y los fondos públicos se vayan reduciendo hasta el extremo de que la universidad dependa de los patrocinadores privados, el apoyo de los antiguos alumnos y las tasas de los estudiantes (Veld, Füssel y Neave, 1996; Nybom, 2003). Es cierto que la existencia de un apoyo generoso en el futuro no está garantizada. Los tiempos de preeminencia absoluta e incuestionable de la universidad como instrumento para afrontar los problemas de la sociedad han quedado atrás (Wittrock, 1993: 344). La excelencia se ha desarrollado en otros entornos institucionales y la universidad no es necesariamente la ubicación preferida para realizar investigación básica. La desconfianza en los profesionales del sector público se ha extendido hasta cierto punto a los empleados de la universidad y ha generado demandas de aseguramiento externo de la calidad y controles de rentabilidad (Kogan *et al.*, 2000). Además, el enorme aumento del número de estudiantes ha hecho que la universidad no pueda garantizar la movilidad social ascendente de todos los estudiantes.

La escasez de recursos amortigua los conflictos y hace que a la institución le resulte más sencillo vivir con objetivos y principios contradictorios (Cyert y March, 1963). En periodos de austeridad, las pugnas presupuestarias por los recortes crean ganadores y perdedores más visibles y hacen zozobrar el sentimiento de comunidad. También es probable que la adaptación de partes concretas de la universidad a sus entornos de tareas, sus patrocinadores y sus clientes dificulte la coordinación de la universidad y debilite el sentido de comunidad interna e identidad y sentido compartidos. Los sistemas financieros de pago por unidad pueden proporcionar incentivos para el crecimiento independientes de la coherencia interna, la calidad académica y las oportunidades del mercado laboral para los candidatos.

Uno de los retos de la universidad es no ser ni seducida ni abandonada y, al mismo tiempo, defender su identidad e integridad. Hay que convencer a los posibles donantes de fondos y a la población en general de que vale la pena prestar apoyo a la universidad en el futuro. Además, hay que aclarar hasta qué punto y en qué circunstancias existe una contradicción entre los valores académicos y la autogobernanza y distintos objetivos económicos y sociales, así como distinguir entre demandas y acuerdos legítimos e ilegítimos. Este equilibrio no es algo

que se consiga de una vez para siempre, sino que se trata de un reto constante relacionado con la capacidad de combinar la autorrenovación y la continuidad.

AUTORRENOVACIÓN Y CONTINUIDAD

La creencia en las capacidades de autorregulación de los mercados contrasta con la idea, ampliamente extendida, de que la universidad es reacia o incapaz de cambiar y de que sus estructuras son demasiado rígidas en una era de cambios rápidos tanto en la ciencia como en la sociedad. La universidad no ha cambiado, sino que ha sido cambiada (Kerr, 1966: 102; Nybom, 2003: 150). En concreto, la universidad europea ha tenido pocos o ningún mecanismo de autocorrección (Kapland, 1965: 358) y los gobiernos en Europa se han apartado de ella para no interferir en la autonomía universitaria (Consolazio, 1965: 329).

La percepción de rigidez en la universidad es un fenómeno curioso, ya que las universidades cuentan con una enorme presencia entre las organizaciones formales más duraderas del mundo y, por lo tanto, han demostrado su habilidad para sobrevivir en circunstancias cambiantes. Las críticas a su rigidez también resultan sorprendentes teniendo en cuenta el crecimiento y los cambios sin precedentes que se han producido en las universidades durante el último medio siglo.

Por una parte, el cambio en sí no es una referencia normativa válida. No todos los cambios son necesariamente mejores que el *statu quo* y no existen demasiados motivos sólidos para sumarse al entusiasmo actual por la adaptación rápida, por ejemplo mediante la creación de centros de investigación que pueden surgir y desaparecer con facilidad (Clark, 1998). Por otro lado, proteger la identidad y la integridad de la universidad no puede significar solo defender el *statu quo* y, más concretamente, tampoco defender una forma de organización o un sistema de gobernanza concretos. Es muy poco probable que un solo modo de organización garantice un buen rendimiento indefinido independientemente de las circunstancias y para todos los segmentos de la universidad. Además, conceptos como «universidad», «autonomía institucional» y «libertad académica» no son totalmente estáticos, sino que han ido evolucionando lentamente a lo largo del tiempo y se han desarrollado de un modo ligeramente distinto en función del contexto político y cultural. Ni las universidades ni ningún otro grupo pueden determinar su contenido y las que se considera que son sus expectativas razonables recíprocas, puesto que evolucionan a partir de las interacciones entre la comunidad

académica, las autoridades públicas y la sociedad en general, incluidas las relaciones de poder características de las interacciones citadas.

En las democracias, la confianza de los ciudadanos y los representantes electos es decisiva en último término para determinar hasta qué punto debe llegar la autonomía institucional y cuál debe ser el papel legítimo de una institución en el orden social. Por lo tanto, la universidad debe combinar de modo equilibrado el cambio y la continuidad tanto internamente como de caras al mundo exterior. El exceso de identificación con una institución u organización concretas puede suponer una amenaza para el sistema en general y, además, existen motivos legítimos para proteger a la democracia de los expertos no obligados a rendir cuentas y de las elites funcionales. Las universidades deben rendir cuentas por la investigación que realizan y la educación que imparten y no existe ningún argumento moral o democrático a favor de aceptar la mala gestión y, en algunos casos, incluso el hundimiento de universidades en aras del principio de autonomía institucional (Pandor, 2004). La cuestión clave es el equilibrio entre la autonomía y el grado y la naturaleza de la intervención democrática. Una manera de aumentar el apoyo a la universidad es convencer al público de que una democracia funcional requiere una universidad (parcialmente) autónoma y de que tanto las universidades como las democracias se constituyen a partir de un proceso de debate libre, desarrollo de la opinión y puesta en común de la información (Gustavsson, 1997).

Históricamente, se ha demostrado en numerosas ocasiones que la identidad y la integridad de la universidad pueden verse amenazadas externamente. Sin embargo, no es necesario que haya conflictos entre la universidad y el resto de la sociedad. Lo más probable es que haya divergencias en el seno de la universidad, entre actores políticos y entre los distintos grupos de la sociedad. Tampoco resulta evidente el modo en el que las distintas universidades gestionarán los dilemas que afrontan, ni es seguro que siempre den prioridad a los valores académicos, la excelencia y la libertad. Los actores internos de la universidad también pueden amenazar su identidad e integridad, por ejemplo manteniendo comportamientos puramente interesados, en lugar de basados en normas sostenidas en principios, o bien rechazando ideales académicos como la verdad y la objetividad por considerarlos no realistas o anticuados. Determinar en qué condiciones son más probables y peligrosas las amenazas internas o externas para la universidad es una cuestión empírica.

Finalmente, el futuro de la universidad depende de cómo se utilice la autonomía en la práctica. La capacidad de aprendizaje y autorreforma de la universidad afecta tanto a las posibilidades de intervenciones externas como a la perspectiva de ser abandonada. El reto consiste en proteger la función fundacional, la identidad y la integridad de la universidad y, al mismo tiempo, desarrollar y mantener la flexibilidad y la adaptación, incluidos posibles cambios a largo plazo en las concepciones establecidas sobre lo que debe ser una buena universidad. Las universidades deben distinguir entre las demandas legítimas e ilegítimas de reformas, así como entre la defensa legítima de sus valores y principios constitutivos y la defensa de privilegios, intereses y de la mera vagancia. En pocas palabras, tanto las propuestas de reforma como la resistencia al cambio deben justificarse en el seno de una teoría válida de la universidad como institución (Searle, 1972: 211), en especial en un contexto democrático.

Éxito institucional, confusión y crisis

El cambio institucional se suele producir a raíz de la percepción de un fracaso: la institución no alcanza el rendimiento funcional esperado o bien se produce una erosión en su base normativa y su legitimidad. Sin embargo, la experiencia sugiere que el éxito institucional también puede generar confusión, crisis y cambios institucionales.

En muchos sentidos, la universidad ha sido un éxito, hasta el extremo de convertirse en una institución clave que influye en la mayoría de aspectos de las sociedades democráticas. Nunca como hoy en día se ha reclamado a la universidad que desempeñase más papeles, realizase más tareas y resolviese más problemas: la universidad —y no la industria— es responsable del uso práctico y comercializable de los nuevos conocimientos; la universidad, y no los estudiantes, es responsable de la empleabilidad de los estudiantes. En ningún otro momento de la historia, la universidad ha atraído a más estudiantes y recursos; y numerosas organizaciones quieren utilizar su nombre para mejorar su estatus y aumentar su atractivo.

Sin embargo, el éxito de la universidad también le ha generado problemas. Por ejemplo, ha hecho que las aspiraciones aumentasen rápidamente, con lo cual se han generado expectativas que se han revelado como no realistas y que han desembocado en una sobrecarga de trabajo

y una confusión institucional. La concepción de la universidad como una empresa que forma y participa en la competencia económica global ha cobrado fuerza, pero también existen otras visiones con representantes más o menos emprendedores. Existen numerosos sentidos, expectativas y criterios de éxito incoherentes entre sí y no está claro quién cuenta con la legitimidad necesaria para hablar en nombre de la «sociedad» y definir qué son las necesidades sociales. Los gobiernos son incapaces o no están dispuestos a formular prioridades claras; los grupos sociales tienen expectativas y demandas distintas y la competencia en el mercado y los sistemas de precios solo puede satisfacer a unos pocos. Las universidades no están seguras de su identidad: no saben qué son, qué quieren ser y hacia dónde quieren ir. Los límites entre instituciones se difuminan y, para las universidades, resulta difícil encontrar un lugar en la constelación de instituciones de investigación y educación superior, así como en el sistema político y en la sociedad en general. Asimismo, la confusión institucional genera decepción, críticas y, en ocasiones, una atmósfera de crisis.

Históricamente, las universidades han sobrevivido utilizando la confusión institucional y la crisis como catalizadores para el autoexamen, la búsqueda, la innovación y el rejuvenecimiento, pero no existe ninguna garantía de que esto ocurra de nuevo. Como antes, la evolución de la situación dependerá de numerosos factores que se encuentran fuera del alcance de la universidad. Lo que esta sí puede hacer es reexaminar críticamente su concepción de sí misma como institución académica, es decir, sus funciones, sus valores y principios básicos, sus sistemas de organización y gobernanza, sus recursos y aliados y sus obligaciones respecto a la sociedad. Un posible punto de partida es centrarse en los procesos de trabajo de la universidad (no solo en sus procesos de gobernanza), así como en su participación en una competencia intelectual mundial entre ideas (en lugar de solo en su papel en la competencia económica). Una pregunta crucial que hay que formularse es: ¿qué entornos organizados atraen a personas altamente cualificadas, fomentan la excelencia académica y la libre reflexión y hacen que la universidad se tome en serio sus responsabilidades sociales y culturales en una sociedad democrática? Muy probablemente, la respuesta radique en una combinación de visiones y principios y en la mejora de los marcos analíticos y es probable que disponer de datos comparativos de mayor calidad sea de gran ayuda para conseguir este objetivo.

Referencias bibliográficas

- Allègre, C. (2002). «University autonomy, academic accountability and European integration». En: *Observatory for Fundamental University Values and Rights: Autonomy and Responsibility. The University's Obligations for the XXI Century* (pp. 17-27). Actas del Acto de Presentación del Observatorio de la Carta Magna, 21-22 de septiembre de 2001. Bolonia: Bononia University Press.
- Amaral, A.; Fulton, O.; Larsen, I. (2003). «A managerial revolution?» En: Amaral, A.; Meek, V.; Larsen, I. (eds.). *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 275-296). Dordrecht: Kluwer Academic.
- Amaral, A.; Meek, V.; Larsen, I. (eds.) (2003). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer Academic.
- Amaral, A.; Magalhães, A. (2004). «Epidemiology and the Bologna Saga». *Higher Education*, 48: 79-100.
- Asociación de Universidades Europeas (European University Association) (2003). *The role of the universities in shaping the future of Europe*. Declaración de la Asociación de Universidades Europeas a la Convención Europea, 29 de enero de 2003.
- Banchoff, T. (2002). «Institutions, inertia and European Union research policy». *Journal of Common Market Studies*, 40 (1): 1-21.
- (2003). «Political dynamics of the ERA». En: Edler, J.; Kuhlmann, S.; Behrens, M. (eds.). *Changing Governance of Research and Technology Policy* (pp. 81-97). Cheltenham: Edward Elgar.
- Bernal, J. (1969) (edición de bolsillo) [1939]. *The Social Function of Science*. Cambridge MA: The MIT Press.
- Brennan J.; Shah, T. (2000). «Quality assessment and institutional change: experiences from 14 countries». *Higher Education*, 40: 331-349.
- Caswill, C. (2003). «Old games, old players, new rules, new results. Influence and agency in the European Research Area (ERA)». En: Edler, J.; Kuhlmann, S.; Behrens, M. (eds.). *Changing Governance of Research and Technology Policy. The European Research Area* (pp. 64-80). Cheltenham: Edward Elgar.
- Clark, B. (1995). *Places of Inquiry. Research and Advanced Education in Modern Universities*. Berkeley CA: University of California Press (*Las universidades modernas: espacios de investigación y docencia*. México: Miguel Ángel Porrúa, 1997).
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon (*Creando universidades innovadoras estrategias organizacionales para la transformación*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).

- Cohen, M.; March, J. (1974). *Leadership and Ambiguity. The American College President*. Nueva York: McGraw Hill (2.ª ed. en 1986, Boston: Harvard Business School Press).
- Cohen, M.; March, J.; Olsen, J. (1972). «A garbage can model of organizational choice». *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- (2007). «The Garbage can model». En: Clegg, S.; Bailey, J. (eds.). *International Encyclopedia of Organization Studies*. Londres: Sage.
- Comisión Europea (1995). *Teaching and Learning. Towards the Learning Society*. Bruselas/Luxemburgo: White Paper on education and training (Libro blanco sobre la educación y la formación. *Enseñar y aprender, hacia una sociedad cognitiva*. Bruselas: Comisión de las Comunidades Europeas, 1995. Disponible en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:1995:0590:FIN:ES:PDF>>).
- (2000). *Towards a European Research Area*. Bruselas: COM (2000) 6. Disponible en castellano en: <http://europa.eu/legislation_summaries/other/i23010_es.htm>.
- (2002). *The European Research Area: Providing New Momentum. Strengthening-Reorienting-Opening up New Perspectives*. Bruselas COM(2002) 565. Disponible en castellano en: <http://eur-lex.europa.eu/smartapi/cgi/sga_doc?smartapi!celexplus!prod!DocNumber&lg=es&type_doc=COMfinal&an_doc=2002&nu_doc=565>.
- (2003). *The role of the universities in the Europe of knowledge*. Bruselas COM (2003) 58 final. Disponible en castellano en: <<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2003:0058:FIN:ES:PDF>>.
- (2004a). *Outcome of the Stakeholders' Consultation*. Bruselas: Dirección General de Investigación de la Comisión Europea, 6 de abril de 2004 C1(03) D/568721. Disponible en: <<http://ec.europa.eu/research/consultations/pdf/etap-stakeholders-consultation.pdf>>.
- (2004b). *The Europe of knowledge 2020: A vision for university-based research and innovation*. Lieja, Bélgica, 25-28 de abril de 2004. Actas de la conferencia publicadas por G. Blythe, B. Hasewend y B. Laget. Disponible en: <http://ec.europa.eu/research/conferences/2004/univ/pdf/conference_proceedings_10-09-04_en.pdf>.
- Consolazio, W. (1965). «Dilemma of academic biology in Europe». En: Kaplan, N. (ed.). *Science and Society 1965* (pp. 322-333). Chicago: Rand McNally. Reimpreso de *Science*, 16 de junio de 1961, vol. CXXXIII: 1892-1896.
- Crawford, E.; Shinn, T.; Sörlin, S. (1993). *Denationalizing Science. The Context of International Scientific Practice*. Dordrecht: Kluwer Academic.

- Currie, J.; DeAngelis, R.; De Boer, H.; Huisman, J.; Lacotte, C. (2003). *Globalizing Practices and University Responses: European and Anglo-American Differences*. Westport Conn.: Praeger.
- Cyert, R.; March, J. (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*. Englewood Cliffs N. J.: Prentice-Hall (2.^a ed., 1992, Oxford: Basil Blackwell).
- De Boer, H.; Denters, B.; Goedegebuure, L. (1998). «On boards and councils; shaky balances considered. The governance of Dutch universities». *Higher Education Policy*, 11: 153-164.
- De Boer, H.; Maassen, P.; De Weert, E. (1999). «The troublesome Dutch university and its Route 66 towards a new governance structure». *Higher Education Policy*, 12: 329-342.
- Felt, U. (2004). «University autonomy in Europe: Shifting paradigms of university research?». En: *Observatory for Fundamental University Values and Rights, Managing University Autonomy. Shifting Paradigms in University Research* (pp. 15-99). Actas del seminario del Observatorio de la Carta Magna, 15 de septiembre de 2003. Bolonia: Bononia University Press.
- Gardner, J. (1962). *Excellence. Can We Be Equal and Excellent Too?* Nueva York: Harper Colophon Books, Harper and Row.
- Geiger (1991). «The American university and research: A historical perspective». En: Trow, M.; Nybom, T (eds.): *University and Society. Essays on the Social Role of Research and Higher Education* (pp. 200-215). Londres: Jessica Kingsley.
- Gibbons, M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge*. Londres: Sage (*La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1997).
- Gornitzka, Å. (2003). *Science, Clients, and the State*. Enschede: CHEPS.
- Gornitzka, Å.; Olsen, J. (2006). «Making sense of change in University governance». *IAU Horizons World Higher Education News*, vol. 11.4-12.1: 1-3, 10-11.
- Gouldner, A. (1957). «Cosmopolitans and locals: Toward an analysis of latent social roles». *Administrative Science Quarterly*, 3: 281-292.
- Gumport, P. (2000). «Academic restructuring: Organizational change and institutional imperatives». *Higher Education*, 39: 67-91.
- Gustavsson, S. (1971). «Debatten om forskningen och samhället». En: *Studie i några teoretiska inlägg under 1900-talet*. Estocolmo: Almqvist & Wiksell.
- (1997). «Forskningens frihet efter det kalla kriget». En: Öhman, C. (ed.): *Uppsala Universitet inför 2000-talet. Festskrift för Stig Strömholm* (pp. 39-60). Uppsala: Acta Universitatis Upsalaensis.
- Habermas, J. (1967). «Universität in der demokratie. Demokratisierung der universität». *Merkur*, XXI (5): 416-433.

- (1987). «The idea of the university: Learning processes». *New German Critique*, 41 (número especial): 3-22 («La idea de universidad: procesos de aprendizaje». *Sociológica*, vol. 2.5, México, 1987. Disponible en: <<http://www.revistasociologica.com.mx/pdf/0505.pdf>>.
- Hackl, E. (2001). «The intrusion and expansion of community policies in higher education». *Higher Education Management*, 13 (3): 99-117.
- Haug, G. (1999). *Visions of a European future. Bologna and beyond*. Maastricht. Discurso de apertura ante la European Association for International Education. Disponible en: <<http://eaie.org/about/speech.html>>.
- Hayes, D.; March, J. (1970). *The Normative Problem of University Governance*. (manuscrito). Harvard University/Stanford University.
- Hood, C.; James, O.; Peters, B.; Scott, C. (eds.) (2004). *Controlling Modern Government. Variety, Commonality and Change*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Huff, T. (1993). *The Rise of Early Modern Science. Islam, China, and the West*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Jencks, C.; Riesman, D. (1969). *The Academic Revolution* (2.^a ed.). Nueva York: Doubleday Anchor Book (*La revolución académica*. Buenos Aires: Paidós, 1970).
- Kalleberg, R. (2000). «Universities: Complex bundle institutions and the projects of enlightenment». *Comparative Social Research*, 19: 219-255.
- Kapland, N. (1964). «Organization: Will it choke or promote the growth of science?». En: Hill, K. (ed.). *The Management of Scientists* (pp. 103-127). Boston: Beacon Press.
- (1965). «The Western European scientific establishment in transition». En: Kaplan, N. (ed.). *Science and Society* (pp. 352-364). Reimpreso en *The American Behavioral Scientist*, diciembre de 1962, pp. 17-21. Chicago: Rand McNally.
- Kerr, C. (1966). *The Uses of the University*. Nueva York: Harper Torchbooks.
- Kogan, M.; Bauer, M.; Bleiklie, I.; Henkel, M. (2000). *Transforming Higher Education. A Comparative Study*. Londres: Jessica Kingsley.
- Lay, S. (2004). *The Interpretation of the Magna Charta Universitatum and its Principles. Observatory for Fundamental University Values and Rights: Carmine A. Romanzi Award*. Bolonia: Bononia University Press
- Leifner, I. (2003). «Funding, resource allocation, and performance in higher education systems». *Higher Education*, 46: 469-489.
- Maddox, J. (1964). «Choice and the scientific community». *Minerva*, 2 (2): 141-159.
- March, J. (1981). «Footnotes to organizational change». *Administrative Science Quarterly*, 26: 563-577.

- (1999). «A scholars quest». En: March, J. *The Pursuit of Organizational Intelligence* (pp. 376-378). Oxford: Blackwell.
- March, J.; Olsen, J. (1976). *Ambiguity and Choice in Organization*. Bergen: Universitetsforlaget.
- (1984). «The new institutionalism: Organizational factors in political life». *American Political Science Review*, 78: 734-49.
- (1989). *Rediscovering Institutions*. Nueva York: Free Press (*El redescubrimiento de las instituciones: la base organizativa de la política*. México: FCE, 1997).
- (1995). *Democratic Governance*. Nueva York: Free Press.
- (2006a). «The logic of appropriateness». En: Moran, M.; Rein, M.; Goodin, R. (eds.) *Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 689-708). Oxford: Oxford University Press.
- (2006b). «Elaborating the “new institutionalism”». En: Rhodes, R.; Binder, S.; Rockman, B. (eds.): *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 3-20). Oxford: Oxford University Press.
- Marginson, S.; Considine, M. (2000). *The Enterprise University: Governance and Reinvention in Australian Higher Education*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Merton, R. (1937). *Science and the Social Order*. Texto leído en la American Sociological Society Conference, diciembre de 1937. Reimpreso en Merton, R. (ed. ampliada) (1968). *Social Theory and Social Structure* (pp. 591-603). Nueva York: The Free Press (*Teoría y estructura Sociales*. 3.^a ed., México: FCE, 1992).
- (1942). «Science and technology in a democratic order». *Journal of Legal and Political Sociology*, 1: 115-126. Reimpreso como «The normative structure of science». En: Merton, R. (ed. e intr. de Norman W. Storer) (1973). *The Sociology of Science. Theoretical and Empirical Investigations* (pp. 267-278). Chicago: The University of Chicago Press (*La sociología de la ciencia: investigaciones teóricas y empíricas*. Madrid: Alianza, 1977).
- Muller, J.; Maassen, P.; Cloete, N. (2006). «Modes of governance and the limits of policy». En: Cloete, N. et al. *Transformation in Higher Education: Global Pressures and Local Realities*. Dordrecht: Springer.
- Neave, G. (2003). «The Bologna Declaration: Some historical dilemmas posed by reconstruction of the community in Europe's systems of higher education». *Educational Policy*, 17 (1): 141-164.
- Neave, G.; Bluckert, K.; Nybom, T. (eds.) (2006). *The European Research University. An Historical Parenthesis*. Nueva York: Palgrave.
- Nielsen, L. (2002). *Universitetets grundlov. Speech Københavns Universitets årsfest*. 21 de noviembre de 2002. Politiken 22 de noviembre de 2002. Disponible en: <<http://politiken.dk/visartikel.asp?TemplateID=679&PageID=243902>>.

- Novotny, H. *et al.* (2001). *Re-Thinking Science. Knowledge and the Public in an Age of Uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Nybom, T. (1997). *Kunnskap Politik Samhälle. Essäer om kunskapssyn, universitet och forskningspolitikk 1900-2000*. Hargsham: Arete.
- (2003). «The Humboldt legacy: Reflections on the past, present, and future of the European university». *Higher Education Policy*, 16: 141-159.
- Observatory for Fundamental University Values and Rights (2002). *Autonomy and Responsibility. The University's Obligations for the XXI Century*. Actas del Acto de Lanzamiento del Observatorio de la Carta Magna, 21-22 de septiembre de 2001. Bolonia: Bononia University Press.
- OCDE (1963). *Science, Economic Growth and Government Policy*. París: OCDE.
- (1965). *Ministers Talk about Science*. París: OCDE.
- (1968). *Problems of Science Policy*. París: OCDE.
- Olsen, H. (1998). «“Europeisering” av Universitetet: Fullt og helt-eller stykkevis og delt?». *Informe ARENA*, 2. Oslo.
- Olsen, J. (1976). «University governance: Non-participation as exclusion or choice». En: March, J.; Olsen, J. *Ambiguity and Choice in Organization* (pp. 277-313). Bergen: Universitetsforlaget.
- (1988). «Administrative reform and theories of organization». En: Campbell, C.; Peters, B. (eds.). *Organizing Governance. Governing Organizations* (pp. 233-254). Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- (2001). «Garbage cans, new institutionalism, and the study of politics». *American Political Science Review*, 95 (1): 191-198.
- (2004). «Unity, diversity and democratic institutions: Lessons from the European Union». *The Journal of Political Philosophy*, 12 (4): 461-495.
- (2006). «Maybe it is time to rediscover bureaucracy». *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (1): 1-24 («Quizás sea el momento de redescubrir la burocracia»). *Revista del CLAD, Reforma y Democracia*, 31: 23-62. Caracas, 2005. Disponible en: <<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/031-febrero-2005/0049620>>.
- (2007). *Europe in Search of Political Order. An Institutional Perspective on Unity/Diversity, Citizen and their Helpers, Democratic Design and Drift, and Old and New Orders*. Oxford: Oxford University Press.
- Olsen, T. (1966). *Det bevisstløse universitet*. Oslo: Speech in Studentersamfunnet i Bergen. Versión revisada: «Universitetets organisasjon og den nye utfordringen was printed». En: Bull, E. *et al.* (1968). *Universitetet og samfunnet* (pp. 25-48). Oslo: Det Norske Samlaget.

- Oosterlinck, A. (2002). *Trade in educational services: A European university perspective*. Washington. Disponible en: <<http://www.oecd.org/dataoecd/36/41/2750520.pdf>>.
- Orren, K.; Skowronek, S. (2004). *The Search for American Political Development*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pandor, N. (2004). *We cannot stand by and watch institutions collapse*. Sunday Independent Dispatches (Ciudad del Cabo, Sudáfrica).
- Parsons, T.; Platt, G. (1973). *The American University*. Cambridge Ma: Harvard University Press.
- Perkins, J. (1966). *The University in Transition*. Princeton NJ: Princeton University Press (*La universidad en transición*. México: UTHEA, 1967).
- Reagan, M. (1969). *Science and the Federal Patron*. Nueva York: Oxford University Press.
- Roll-Hansen, N. (1985). «Myten om elfenbenstårnet». *Nytt Norsk Tidsskrift*, 2 (1): 31-46.
- Schelsky, H. (1971). *Einsamkeit und Freiheit. Idee und Gestalt der deutschen Universität und ihrer Reformen* (2.^a ed.). Düsseldorf: Bertelsmann Universitätsverlag.
- Searle, J. (1972). *The Campus War*. Harmondsworth: Penguin.
- Smeby, J.; Gornitzka, A. (2005). «Internasjonalit forskningsamarbeid – globalisering eller europeisering?». En: Gulbrandsen, M.; Smeby, J. (eds.). *Forskning ved Universitetene. Rammebetingelser, Relevans og Resultater* (pp. 181-197). Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Suleiman, E. (2003). *Dismantling Democratic States*. Princeton Ma.: Princeton University Press.
- The National Academy of Sciences (1965). *Basic Research and National Goals*. Washington: A Report to the Committee on Science and Astronautics, US House of Representatives.
- Veblen, T. (1957). *The Higher Learning in America*. Nueva York: Hill and Wang.
- Veld, R.; Füßel, H.; Neave, G. (1996). *Relations between the State and Higher Education*. Dordrecht: Kluwer Academic.
- Veysey, L. (1970). *The Emergence of the American University*. Chicago: The University of Chicago Press, Phoenix edition.
- Weber, M. (1970). «Science as a vocation». En: Gerth, H.; Mills, C. *From Max Weber* (pp. 129-156). Londres: Routledge & Kegan Paul (*Ensayos de sociología contemporánea*. Barcelona: Martínez Roca, 1972). Discurso en la Universidad de Munich, publicado en 1919 por Duncker & Humbolt, Munich.
- (1978). *Economy and Society*. Berkeley: University of California Press (*Economía y sociedad: esbozo de sociología comprensiva*. México: FCE, 1993).

- Wittrock, B. (1993). «The modern university: the three transformations». En: Rothblatt, R.; Wittrock, B. (eds.). *The European and American University Since 1800. Historical and Sociological Essays* (pp. 303-362). Cambridge: Cambridge University Press (*La universidad europea y americana desde 1800. Las tres misiones de la universidad*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1996).
- (2004). «Transformations of European universities: Recent literature on universities, disciplines, and professions in England, Germany, and Russia since 1870». *Contemporary European History*, 13 (1): 101-116.
- Wolff, R. (1969). *The Ideal of the University*. Boston: Beacon Press.

4. CAMBIOS EN LA CONFIGURACIÓN DE LA GOBERNANZA. UNA INTERPRETACIÓN DE LA INTRODUCCIÓN DE NUEVAS ESTRUCTURAS DE GESTIÓN EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

— [Peter MAASSEN]

Introducción

La introducción de nuevas estructuras de gestión en la educación superior puede abordarse desde varios puntos de vista. La perspectiva principal que adoptamos en el presente capítulo aborda la relación cambiante entre el Estado y el sector público y, más concretamente, los cambios en la configuración de la gobernanza que acompañan a su evolución. Es por ello que este texto puede considerarse una continuación del primer «volumen duro» (Amaral *et al.*, 2003), que se iniciaba con el siguiente fragmento:

«Un tema común en la dramática reestructuración de la educación superior en buena parte del mundo durante las últimas décadas ha sido el cambio en las relaciones entre las universidades y otras instituciones de educación superior y el Estado». (Reed *et al.*, 2002: xv)

En este texto, en general se hace referencia a la «configuración de la gobernanza» como el conjunto de instituciones que los gobiernos utilizan para gobernar la sociedad, es decir, para «ejercer un control y una influencia colectivos sobre las sociedades respecto a las cuales se les ha otorgado una responsabilidad» (Peters, 2001: 1). Durante las dos últimas décadas, la configuración nacional tradicional de la gobernanza tal como se había desarrollado durante buena parte del siglo xx ha sido criticada duramente y sustituida por configuraciones alternativas compuestas de varios niveles. Sin embargo, la reforma de la gobernanza no ha generado un nuevo conjunto de organizaciones estables y permanentes, sino que, en muchos sentidos, ha desembocado en una reforma

constante en las democracias industrializadas de Occidente. Asimismo, en los países en vías de desarrollo y en las denominadas «economías emergentes» (por ejemplo, en Europa Central y Europa del Este),²⁷ la reforma de la gobernanza ha sido un elemento habitual en la agenda política, entre otras cosas a consecuencia de la presión de organismos internacionales como el Banco Mundial (Torres y Schugurensky, 2002).

Este patrón general también puede observarse en relación con la gobernanza de la educación superior. Desde mediados de los 80, la reforma de la relación de gobernanza entre el Estado y la educación superior ha sido un elemento constante en la agenda política de la mayoría de países. En un principio, estas reformas tenían un motor ideológico, pero con el tiempo fueron volviéndose más pragmáticas. En este capítulo hablaremos, sobre todo, de la primera ronda de reformas, así como del papel que desempeñó en ellas la gestión del sector público. En relación con la educación superior, hablaremos de gestión institucional sin distinguir entre la gestión académica o administrativa, salvo en caso de que se indique lo contrario.

La reforma de la gestión en la educación superior

Las administraciones en sus distintos niveles son responsables de los marcos normativos en el seno de los cuales las instituciones de educación superior deben actuar y gestionar sus actividades. Por este motivo, cualquier debate sobre la evolución de las estructuras de gestión institucional de la educación superior debe incluir una interpretación de los marcos citados y del modo en que regulan las tareas de gestión de las universidades y las facultades. Antes de abordar esta cuestión, debemos plantearnos: ¿A qué nos referimos cuando hablamos de la gestión institucional en la educación superior? ¿Cómo se relaciona con otros conceptos relacionados que hacen referencia a la gestión de instituciones de educación superior, a saber, el liderazgo institucional, la gobernanza y la administración? En la práctica, las actividades que abarcan estos cuatro conceptos no siempre se pueden distinguir las unas de las otras (Reed *et al.*, 2002). Reed y sus compañeros se centran especialmente en la gobernanza y destacan que uno de los elementos comunes en la

27. El proceso de reforma de la gobernanza en las nuevas democracias de Europa Central y Europa del Este se ha descrito como un proceso cuyo objetivo constante es «cambiar los cambios» (véase Maassen y Cloete, 2002: 33-35).

conceptualización de la misma en los distintos capítulos de su libro «es la noción de relación o interacción dinámica de los organismos y grupos que actúan en los distintos niveles del sistema de educación superior» (Reed *et al.*, 2002: xxvii). Además, en referencia, entre otros, a Gallagher (2001: 1), sugieren que el liderazgo institucional en la educación superior consiste principalmente en proporcionar y fijar una orientación estratégica, gestionar la consecución de resultados, controlar la efectividad y la eficiencia institucionales en la distribución de recursos y administrar la implementación de procedimientos. Estas concepciones se encuentran en sintonía con el punto de partida indicado anteriormente, a saber, que la gobernanza consiste en los marcos en los que se gestionan las universidades y las facultades, así como en los procesos y las estructuras utilizados para obtener los resultados deseados; o, en otras palabras, que la gobernanza consiste en cómo funcionan las instituciones de educación superior. Esto implica que la gobernanza es un «concepto relacional que se puede considerar que incorpora el liderazgo, la gestión y la administración» (Reed *et al.*, 2002: xxvii). De nuevo, esto muestra la importancia de analizar los «cambios en la gobernanza» para comprender la naturaleza de los cambios en las estructuras de gestión institucional (y liderazgo y administración).

A la hora de examinar la naturaleza de las reformas de la gestión de la educación superior, hay que señalar que existe la sensación general de que la vida académica no es lo que solía ser, puesto que se han producido numerosos cambios –debidos, entre otros, a la masificación de la educación superior– que la han alterado hasta dejarla irreconocible. Una de las consecuencias de esto es que la pregunta «¿quién manda realmente en una institución de educación superior?» ha adquirido una gran relevancia. Cualquier persona familiarizada con la complejidad de las instituciones de educación superior actuales admitirá que no resulta sencillo dar una respuesta directa y satisfactoria a esta pregunta. Al reflexionar sobre esta complejidad, muchos académicos tienden a recordar los viejos tiempos en los que las decisiones en el mundo académico se tomaban en una atmósfera colegiada sin grandes intromisiones externas. Como es obvio, estas reflexiones son interpretaciones nostálgicas de un pasado cada vez más idealizado en comparación con la situación actual de la educación superior. Para resumir y parafrasear las opiniones que se suelen oír entre académicos: «cuando las instituciones de educación superior se gestionaban siguiendo el modelo colegial, el mundo académico funcionaba mucho mejor»; «los gestores actuales de

la universidad se mueven por consideraciones más económicas que académicas», y «una institución de educación superior no es una fábrica de zapatos y, por lo tanto, no puede gestionarse como tal». Sin embargo, como indicó Kogan (2000):

«Esta visión romántica de la gestión académica no mostraba cómo se tomaban las decisiones colectivas básicas. Los estudios realizados más adelante pusieron de manifiesto que las decisiones tomadas en sectores difusos de la universidad se regularizaban como procedimientos e incluso estructuras, con lo cual se puenteaban los modelos políticos y organizativos».

La preocupación principal es que los intereses externos se han convertido en el principal motor de la reforma de las estructuras de gestión de las universidades y facultades (Neave, 1996: 404). O, en otras palabras, el control de los asuntos internos de la universidad por parte de la profesión académica se encuentra amenazado. ¿Cuál es el origen de esta amenaza y cómo puede interpretarse?

Tradicionalmente, la educación superior ha sido una institución social a la que se ha permitido regir sus actividades básicas de docencia e investigación mediante una especie de autopilotaje colegial. Para las universidades de Europa continental, por ejemplo, esto implicaba la presencia de varios organismos intrainstitucionales de gobernanza y de un líder institucional (rector o presidente) seleccionado o elegido de entre los escalafones más altos del profesorado y que eran vistos como estructuras de soporte para las actividades académicas, a saber, la docencia y la investigación. Progresivamente, las estructuras «colegiadas» de toma de decisiones, controladas internamente, han ido siendo sustituidas por algún tipo de estructura de gestión orientada desde el exterior. Ya en los años sesenta, en Estados Unidos se hablaba de la «revolución de la gestión en la educación superior» (Rourke y Brooks, 1966; véase también Keller, 1983). Esta consistió en reforzar de modo formal –interna y externamente– los cargos de gestión en las universidades y las facultades públicas.

A lo largo de los años ochenta, la educación superior en otros países –en especial en Europa, Canadá, Australia y Nueva Zelanda– entró en la «era» de la educación superior basada en la gestión, que posteriormente llegó al resto del mundo. Esta nueva época se caracteriza por una gran diversidad en los cambios que se producen de un país a otro, pero existe un elemento en común: la convicción de que, cuanto más se

abstenga la Administración de pilotar la educación, mejores resultados obtendrá el sector (Goedegebuure *et al.*, 1994; Meek, 2002).

Un concepto que se suele utilizar para hacer referencia a las reformas de la gestión en el sector público es el de «nueva gestión pública» (NGP), mientras que en la educación pública al hablar de este fenómeno se tiende a utilizar el término «gestorialismo» (*managerialism*). Sin embargo, resulta lícito plantearnos si utilizar estos términos para hacer referencia a la evolución de la gestión en la educación superior nos ayuda a entender mejor el fenómeno, entre otras actividades, puesto que se trata de términos polisémicos que representan una franja amplia de posibles enfoques de la reforma de la gestión pública. En relación con la educación superior, se hace referencia al modo de reforzar la función, la cultura y las estructuras de gestión, por ejemplo distinguiendo entre «gestorialismo» moderado y radical. Posteriormente pondremos de manifiesto que esta homogeneización conceptual de un fenómeno variado y complejo afecta considerablemente a los estudios sobre la gestión de la educación superior. Un rasgo sorprendente de este fenómeno es que ni en los estudios sobre gestión en general ni en la bibliografía sobre la gestión de la educación superior se han realizado demasiados intentos convincentes de desarrollar teorías sobre la gestión, salvo haciendo referencia a teorías económicas como la de la elección pública. Si dejamos de lado estas conceptualizaciones económicas, en general la bibliografía sobre gestión está formada por «recetas de gestión» o exploraciones generales de las novedades en la evolución de las prácticas de gestión. Esto contrasta con la bibliografía sobre gobernanza, donde podemos encontrar numerosas concepciones de la «gobernanza» y de conceptos relacionados como la coordinación. Esta diferencia existente entre la «bibliografía de la gestión» y la «bibliografía de la gobernanza» es otro motivo por el que, en este capítulo, la gobernanza se utiliza como concepto principal para debatir los cambios en las estructuras de gestión institucional de la educación superior.

Adaptación de la configuración de la gobernanza a la educación superior

Durante las últimas décadas, numerosos países de todo el mundo han experimentado cambios en sus formas y mecanismos de gobernanza, en la ubicación de la gobernanza, en las capacidades de gobernanza y en los

estilos de gobernanza (Kersbergen y Waarden, 2001; Peters, 2001). Por ejemplo, en el caso de la ubicación de la gobernanza se han producido cambios verticales, horizontales y mixtos. En el caso de la educación superior, se pueden observar cambios verticales de los organismos públicos nacionales a los supranacionales como la UE o bien de los niveles nacionales a los subnacionales y regionales, como ha ocurrido por ejemplo en Francia y España. Horizontalmente, se han producido cambios de formas públicas a formas semipúblicas o privadas de gobernanza, por ejemplo en el ámbito de los sistemas de apoyo a los estudiantes. Y, por último, un ejemplo de cambio mixto es el aumento del número de organismos internacionales de acreditación semipúblicos o privados en ámbitos como la administración de empresas.

Numerosos autores han señalado las posibles causas de la disminución de la efectividad de la configuración tradicional de la gobernanza. A modo de ejemplo, Peters (2001) atribuye este fenómeno a la reducción de la homogeneidad social y política entre los individuos y los grupos que conforman la sociedad. El terreno común respecto a numerosas cuestiones cada vez es más reducido, lo cual ha hecho que el patrón tradicional de negociaciones entre grupos de interés, dirigidas por las administraciones, sea más y más complicado de aplicar, y que llegar a acuerdos sociales y políticos resulte cada vez más difícil. Además, las configuraciones y organizaciones de gobernanza tradicionalmente estables se han desestabilizado, lo cual dificulta la intervención de la Administración en la sociedad (Cohen y Rogers, 1994). Estas transformaciones generales pueden observarse en todo el mundo, si bien se han producido en mayor o menor medida según el país. A modo de ejemplo, Van Kersbergen y Van Waarden (2001) citan distintas tendencias de gobernanza específicas de Los Países Bajos. La primera es la importancia creciente del conocimiento y la información en la economía, la política y la sociedad, que hace aumentar la relevancia y, con ella, el poder de los expertos —así como la interdependencia de las organizaciones públicas y privadas—. La segunda tendencia que señalan es que la internacionalización y la globalización generan configuraciones de gobernanza formadas por varios niveles. La tercera tendencia es la economización de la sociedad, debida a la importancia cada vez mayor de las consideraciones y los argumentos económicos en los procesos políticos, por ejemplo relacionados con la educación superior. La última tendencia que señalan los autores es la individualización de la sociedad, es decir, la erosión de las identidades sociales colectivas. Esta tendencia

se encuentra en sintonía con la primera causa identificada por Peters, puesto que, a causa de la individualización, para los gobiernos resulta más difícil «gobernar», mientras que los «gobernados» cada vez se dejan gobernar menos fácilmente (Van Kersbergen y Van Waarden, 2001).

Para la mayoría de estas tendencias, podemos formular la pregunta de si fue primero el huevo o la gallina respecto a las relaciones causales subyacentes entre la política nacional y las tendencias sociales. Por ejemplo, ¿la llegada al poder de gobiernos neoliberales desde finales de los setenta condujo al individualismo y a la globalización, o bien las ideologías políticas han seguido tendencias sociales y económicas como las dos citadas?

La educación superior ofrece ejemplos interesantes de estrategias gubernamentales para afrontar la «crisis de la gobernanza». En general, en los últimos diez o quince años, las administraciones han transferido verticalmente parte de su autoridad sobre la educación superior a las instituciones de educación superior. Entre otras perspectivas, este fenómeno se ha interpretado en el marco de lo que se ha denominado «un cambio en las estrategias de dirección gubernamental» (Van Vught, 1989; Maassen, 1996) o una adaptación del modelo de Estado dominante respecto a la educación superior (Gornitzka y Maassen, 2000). En este capítulo, estos dos conjuntos de interpretaciones se tomarán como punto de partida para debatir los cambios en la relación entre el Estado y la educación superior y, en especial, la posición de las reformas de la gestión en estos cambios. Tal como se ha indicado, estas reformas de la gestión se analizarán en el marco de los recientes cambios en la configuración de gobernanza (Peters, 2001; véase también: Cloete *et al.*, 2002).

Después de 1945, varios fenómenos –como por ejemplo, la masificación de la educación superior, los movimientos de democratización de los años sesenta y la crisis del petróleo de los años setenta– estimularon los primeros esfuerzos para adaptar la configuración de la gobernanza al sector. A dichos fenómenos hay que sumarle las dificultades económicas que marcaron los años ochenta y condujeron a los gobiernos de todo el mundo a dar mayor importancia a la dimensión económica de sus políticas de educación superior, así como a introducir nuevas adaptaciones de la configuración de la gobernanza a la educación superior. Aunque estos cambios formaban parte de una reconfiguración general de las configuraciones de la gobernanza, tanto el elevado gasto público en educación superior como la posición relativamente baja de la edu-

cación en la lista de prioridades políticas convertían a la educación superior en un objetivo obvio y relativamente fácil para la reforma de la gobernanza.

Objetivo de los cambios en la gobernanza

En este capítulo se presupone que el objetivo final de los cambios en la gobernanza en general es influir en el comportamiento de los ciudadanos individuales. En el caso de la educación superior, esto significa influir antes que nada en el comportamiento del personal académico de las universidades y facultades (véase Popper, 1957; Maassen, 1996). El punto de partida es que, en un determinado momento, parece haber un consenso suficiente entre los *stakeholders* respecto a la idea de que una configuración tradicional de la gobernanza no resulta suficientemente efectiva para «pilotar» el comportamiento de actores humanos individuales o colectivos a fin de conseguir objetivos sociales, políticos o económicos concretos (Maassen y Van Vught, 1989). Por lo tanto, es necesaria una nueva configuración de la gobernanza que se espera que en último término influya en el «factor humano», es decir, que esté destinada a los actores humanos para conseguir que su comportamiento vaya más en sintonía con los objetivos subyacentes. En el caso de la educación superior, esto implica que la nueva configuración de la gobernanza debe influir en el «factor humano académico».

Sin embargo, ¿qué significa la idea de «influir en el factor humano académico»? En democracia, el factor humano en las instituciones sociales (como las universidades y las facultades) jamás puede controlarse directamente. Como consecuencia, los gobiernos democráticos buscan realizar determinados cambios en la sociedad no intentando influir y controlar directamente a ciudadanos concretos, sino adaptando la configuración de la gobernanza a los contextos institucionales sociales de los ciudadanos cuyo comportamiento quieren modificar. La piedra de toque del éxito o el fracaso de estas adaptaciones es si dichos ciudadanos han modificado su comportamiento —así como sus valores y creencias básicos— en la dirección deseada.

Aplicar este conjunto de suposiciones a la educación superior conduce a la interpretación general de que, en cierto momento, las administraciones (supranacionales, nacionales y subnacionales) no estaban satisfechas con el funcionamiento de las universidades y las facultades y

consideraban que la configuración de la gobernanza existente en aquel momento ya no podía influir positivamente sobre él. Es por ello que se introdujeron nuevas configuraciones de la gobernanza con la esperanza de que transformasen los contextos institucionales sociales del personal académico de modo que el funcionamiento de las instituciones de educación superior evolucionase en la misma dirección (Maassen, 1996).

La configuración de la gobernanza más relevante en este sentido es la estructura de gestión de las universidades y las facultades. Aparentemente, las administraciones estaban insatisfechas con el funcionamiento de las instituciones de educación superior, evaluado mediante el comportamiento del personal académico de las mismas, lo cual incluye su implicación en las estructuras de gestión institucional. Para alcanzar un nivel de funcionalidad más satisfactorio, la gestión institucional pasó de ser un «mal necesario» a una actividad autojustificada (Becher y Kogan, 1992: 181; véase también más abajo el apartado «Gestión de la educación superior»). El supuesto subyacente era que esta nueva estructura influiría el comportamiento de los académicos y ello permitiría alcanzar un funcionamiento más satisfactorio de las instituciones de educación superior. Por ese motivo, en el pilotaje gubernamental de la educación superior y en las políticas gubernamentales en esta materia se prestó tanta atención a la gestión de las instituciones de educación superior como a las actividades académicas de dichas instituciones.

En el resto del capítulo profundizaremos en este punto de partida y en el conjunto de supuestos que hemos expuesto hasta aquí.

Reflexiones sobre la gobernanza

Nuevos modelos de gobernanza

Desde finales de los ochenta, numerosos académicos de educación superior han utilizado modelos de Estado o de pilotaje elaborados por otros expertos en ciencias sociales para analizar los cambios en la relación entre el Estado y la educación superior. A modo de ejemplo, Van Vught (1989) introdujo un modelo de planificación central y autorregulación del pilotaje de la gobernanza que luego fue desarrollado en forma de modelos de control y supervisión por parte del Estado (Neave y Van Vught, 1991; Maassen y Van Vught, 1994). Estos modelos se basaban en el trabajo de autores clásicos de las ciencias sociales como Meyerson

y Banfield (1955), Ashby (1956), Lindblom (1959, 1965), Steinbrunner (1974) y Beer (1975). La asunción implícita de los modelos de control y supervisión del Estado era que había que fomentar el paso del control a la supervisión por parte del Estado, puesto que la educación superior iba a tener un mejor rendimiento con la intervención del Estado como supervisor que como controlador. Van Vught y sus compañeros presentaron los dos modelos como si se excluyesen mutuamente desde el punto de vista conceptual, si bien en la práctica de la educación superior pueden observarse numerosas formas híbridas de los mismos (Maassen y Van Vught, 1988; Neave, 1998; Amaral y Magelhães, 2001).

En los años noventa, varios investigadores europeos de la educación superior (por ejemplo, véase Van Heffen *et al.*, 1999; Gornitzka y Maassen, 2000) se inspiraron en los cuatro modelos de Estado descritos por Olsen (1988): el Estado soberano (o unicéntrico), el Estado institucional, el Estado segmentado (o corporativista) y el Estado basado en el mercado. A diferencia de los modelos introducidos por Van Vught, estos modelos no son necesariamente excluyentes entre sí, sino que representan distintos modos de organizar la relación entre el Estado y la sociedad: dominio y control por parte del Estado, protección de valores y normas sociales concretos por parte del Estado, actuación del Estado como uno de los grupos de interés implicados y reducción del Estado al mínimo.²⁸

La mayoría de análisis realizados en los años ochenta y noventa de los cambios en la relación entre el Estado y la educación superior no prestaron una excesiva atención explícita a los efectos de los cambios sobre las estructuras de gestión de las instituciones de educación superior. En general, los autores no fueron mucho más allá de sugerir que se había introducido una especie de «gestorialismo» en la educación superior. Los análisis se centraron especialmente en los cambios en la dirección gubernamental, en los modelos de Estado *per se*, o bien en elementos concretos de dichos cambios –por ejemplo, el desarrollo de sistemas de evaluación de la calidad y la adaptación de los mecanismos de financiación, los cambios estructurales en los sistemas de educación superior, las innovaciones curriculares, los temas relacionados con la eficiencia y las estructuras de gobernanza institucional–. Esta última cuestión era la más cercana a la de las estructuras de gestión, pero, en general, los académicos que la abordaron no conceptualizaron las

28. Para una reflexión elaborada sobre la aplicabilidad de los modelos de Estado de Olsen en el ámbito de la investigación sobre educación superior, véase Gornitzka, 1999.

diferencias entre la gobernanza institucional y la gestión institucional. Como es lógico, esto no significa que no hubiese ningún interés académico por la gestión institucional en el ámbito de la educación superior, puesto que existen numerosos estudios importantes de la gestión institucional (véase, por ejemplo, Birnbaum, 1989). No obstante, hasta el momento se ha examinado en muy pocas ocasiones la naturaleza de los cambios en las estructuras y prácticas de gestión institucional en el marco más amplio de los cambios en la relación entre el Estado y la educación superior.

Los modelos de pilotaje propuestos por Van Vught (1989) y los modelos de Estado desarrollados por Olsen (1988) reflejaban los cambios que se produjeron en la gobernanza en los años ochenta. Asimismo, representan el periodo de transición en el que se introdujeron nuevos enfoques de la gobernanza sin que los antiguos hubiesen sido abolidos por completo. En línea con el carácter híbrido de los modelos de pilotaje citados anteriormente, en esa época Maassen y Van Vught (1988, 1989) afirmaban que la gobernanza del Estado respecto a la educación era como la cabeza de Jano (véase también Amaral y Magelhães, 2001).

La gobernanza tal como se aborda en el presente capítulo es un concepto que hace referencia a un sistema de educación superior como conjunto. Por lo tanto, los «cambios en la gobernanza» están relacionados con las configuraciones de la gobernanza en el ámbito del sistema que proporcionan condiciones y expectativas de cambio más o menos parecidas para todas las universidades y facultades formalmente posicionadas en un sector de la educación superior concreto. Sin embargo, lo anterior no implica que todas esas organizaciones respondan del mismo modo a los cambios y expectativas externos. Para examinar estas respuestas organizativas *per se*, las teorías sobre la gobernanza deben complementarse con otros enfoques teóricos.

A modo de ejemplo, las teorías neoinstitucionales pueden resultar útiles para analizar en mayor detalle el impacto de los cambios en la gobernanza en cada universidad y facultad, además de ser de ayuda para entender las diferencias existentes entre las respuestas de distintas universidades y las facultades de un mismo sistema de educación superior ante los cambios en el modelo de gobernanza del sistema. Por ejemplo, desde una perspectiva sociológica neoinstitucional tanto el concepto de *sedimentación* como los procesos de *desinstitucionalización* y *reinstitutionalización* contribuyen a mejorar la comprensión de la naturaleza de los procesos de transformación de la gestión de la educación superior.

La sedimentación hace referencia a las «capas de valores y concepciones remanentes de épocas anteriores» (Peters, 1999: 104) que subyacen a las prácticas actuales de organizaciones como una universidad o una facultad. Por lo tanto, dicha organización es como el lecho de un río, donde con el tiempo se han ido depositando numerosas capas correspondientes a distintos sistemas de valores y creencias (véase Tolbert y Zucker, 1996). En lugar de ser abruptos, absolutos y completos, los cambios se producen mediante el desarrollo de «nuevas concepciones y símbolos que no son incompatibles con los que los precedieron» (Peters, 1999: 104).

Trommel y Van der Veen (1997) formulan un argumento parecido al afirmar que, para entender la naturaleza y los efectos de los cambios institucionales, hay que tomarse en serio el proceso de decadencia y reforma institucional. Estos dos autores sugieren que «el estudio de la desinstitucionalización y la reinstitucionalización revela el modo en que las instituciones producen predisposiciones sociales y cognitivas que, en su debido momento, pueden fomentar su decadencia o su reforma. Además, llama la atención sobre los modos sutiles en los que los viejos y nuevos esquemas cognitivos compiten, se hunden o se fusionan. Para descifrar este proceso de «resonancia institucional», los académicos institucionales deben centrarse en el nivel micro de la vida institucional» (Trommel y Van der Veen, 1997: 61; véase también Trommel, 1995). Zucker (1991: 104) define este nivel micro como la caja negra de los estudios sobre organizaciones. Distintos estudios sobre cambios en la gestión de la educación superior han mostrado la riqueza potencial de este enfoque de nivel micro, si bien no todos los autores hacen referencia explícita a la dimensión institucional subyacente.

El análisis más detallado de la relevancia de este y otros enfoques neoinstitucionales –así como de otras perspectivas teóricas– queda más allá del alcance del presente capítulo, que se centra en los cambios en la gobernanza. No obstante, esto solo nos permite abordar de modo general las posibles consecuencias de determinados cambios sistémicos para las estructuras, la cultura y la función de la gestión en las universidades y facultades. Estos cambios sistémicos proporcionan los marcos en cuyo seno hay que adaptar las dimensiones de la gestión citadas. En este contexto, el presente capítulo supone un primer paso para examinar de modo más exhaustivo las reformas de la gestión en la educación superior. Tal como se indica en el microanálisis de los cambios en la

gestión de la educación superior, el neoinstitucionalismo puede aportar conceptualizaciones relevantes.

A continuación se abordarán la naturaleza de los modelos alternativos de gobernanza y sus expectativas en relación con las funciones de gestión. En sintonía con las perspectivas neoinstitucionales citadas más arriba, no se considera que el modelo tradicional de gobernanza haya desaparecido por completo ni el hecho de centrarse en los modelos alternativos y su interpretación y expectativas respecto a la función de la gestión en la educación superior implica un juicio de valor sobre si el modelo tradicional es o no adecuado. El objetivo de este capítulo no es determinar si el modelo de Estado es «efectivo» o «inefectivo» y «bueno» o «malo». El punto de partida es que no se puede dar por supuesto todos los nuevos modelos de gobernanza relacionados con la educación superior sean modelos de mercado, ni que todos los cambios en la gestión de instituciones de educación superior vayan en la dirección de la nueva gestión pública o el nuevo «gestorialismo».

Empezaremos con el análisis general de los cambios en la gobernanza realizado por Peters. Su objetivo era «examinar las ideas que motivan la reforma y proporcionan un diagnóstico de los problemas en el sector público, así como la base para prescribir remedios para dichos problemas» (Peters, 2001: 2). Peters distingue entre las primeras oleadas de reformas del enfoque tradicional de la gobernanza de los años ochenta y principios de los noventa –que tenían un motor ideológico– y una segunda oleada –más reciente y pragmática– que combina la «corrección» del modelo tradicional con intentos de subsanar determinados fallos de las reformas ideológicas. En la primera oleada, como alternativas al modelo tradicional de gobernanza surgieron cuatro modelos alternativos: el modelo de mercado (o, mejor dicho, los modelos de mercado), el modelo de Estado participativo, el modelo de Administración flexible y el modelo de Administración desregulada. El carácter ideológico de las reformas quedaba especialmente claro en el caso del modelo de mercado introducido en numerosos países como una mejora incuestionable del enfoque tradicional de la gobernanza. ¿En qué consistía cada modelo? Siguiendo a Peters, resumiremos cada modelo a partir de las siguientes características principales: diagnóstico de los problemas del modelo tradicional de gobernanza, implicaciones estructurales, posición de la gestión del sector público, naturaleza de la formulación de políticas y definición del interés público (véase un resumen en la tabla 1).

Tal como se ha indicado, el modelo de mercado había sido el nuevo modelo de gobernanza predominante en los años ochenta y noventa. El principal problema diagnosticado respecto al modelo de Estado tradicional es que el monopolio estatal no proporciona incentivos suficientes para que los empleados del Estado trabajen de manera eficiente. Los cambios estructurales más importantes que hay que implementar como consecuencia de este diagnóstico son la descentralización de la formulación de políticas y la privatización de los servicios públicos. Además, el modelo fomenta la introducción de enfoques y estilos característicos de la gestión del sector privado en las organizaciones del sector público, en especial en relación con la gestión personal y financiera. En lo relativo a la formulación de políticas, en el modelo de mercado se sugiere que las organizaciones autónomas deberían realizar e implementar políticas para los ciudadanos, considerados principalmente como consumidores o clientes. Finalmente, el interés general es visto como el principal beneficiado por las consecuencias de la aplicación de mecanismos de mercado en el sector público, como son la reducción de costes y el aumento de la variedad opciones para los ciudadanos, así como el hecho de que se rindan cuentas a través de las interacciones del mercado, en lugar de a través de los ministros y el parlamento.

El segundo modelo identificado es el modelo de gobernanza participativa, que es prácticamente la antítesis ideológica del modelo de mercado. Tal como señala Peters (2001: 50), «Las ideologías políticas que muchos de sus partidarios justifican su rechazo conceptual del mercado y la búsqueda de mecanismos más políticos, democráticos y colectivos para enviar señales a la Administración». Desde este punto de vista, se considera que el principal problema del modelo de gobernanza tradicional es la naturaleza jerárquica y descendente de las burocracias y organizaciones del sector público tradicional. Además, se aboga por el desarrollo de estructuras organizativas más planas y se pretende potenciar la implicación directa de los intereses sociales de los ciudadanos en la gobernanza en general y en la gestión organizativa en particular. En este modelo, las políticas deben formularse a través de la consulta y la negociación en distintos niveles, incluidos procesos de formulación de políticas organizativas. Finalmente, en este modelo se considera que el mejor modo de servir al interés público es la máxima implicación de los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas y gestión. Esto se puede conseguir mediante varios mecanismos, como por ejemplo la apertura, los procesos de políticas ascendentes y los referendos.

Una cuestión interesante es determinar quién es el «público» en este contexto.

La tercera alternativa es una Administración flexible. Según Peters (2001: 77), «en un nivel más básico, una Administración flexible es simplemente una Administración capaz de responder de manera efectiva a los nuevos retos y de sobrevivir ante los cambios». A un nivel más conceptual, se considera la permanencia de las estructuras del sector público como el principal problema del modelo tradicional de gobernanza y, como consecuencia, se potencia la «eliminación frecuente» de organismos y organizaciones existentes. Algunos tipos de organizaciones estructuralmente no permanentes que surgieron a raíz de eso han sido caracterizadas como «organizaciones virtuales» (Bleecker, 1994). Según Bleecker, a través del uso de las TIC tanto las corporaciones como los sectores públicos se definirán cada vez más a través de redes de colaboración que conectaran a muchas personas (hasta decenas de miles). En este modelo, la gestión se realiza a través de personal temporal, lo cual tiene ventajas (reducción de costes) pero también posibles inconvenientes (disminución del compromiso del personal). En relación con la formulación de políticas, se aboga por un enfoque experimental (véase, por ejemplo, Campbell, 1988). Dado que los gobiernos no siempre saben qué funciona y qué no, puede que realicen experimentos políticos. Finalmente, este modelo es el que define de manera menos explícita el interés público: solo señala que los costes de gestión y de personal deben ser bajos y sostiene que las Administraciones flexibles son más innovadoras y se comunican de manera más efectiva con el público.

El cuarto y último modelo es el que aboga por la desregulación. La desregulación del modelo tradicional intenta resolver un problema concreto, a saber, que «la regulación interna de la Administración evita que consiga sus objetivos de modo tan eficiente o efectivo como podría» (Peters 2001: 98). En relación con la estructura, el aspecto principal que hay que resaltar es que, en el modelo de desregulación, la jerarquía es más importante que en los otros tres modelos, puesto que este modelo confiere una gran importancia a la gestión y el liderazgo fuertes y capaces de aprovechar de modo autónomo y creativo la eliminación de las regulaciones internas. Las consecuencias del modelo para la formulación de políticas son un «cambio» en los «procedimientos mediante los cuales se toman decisiones e implementan leyes», desde los políticos hasta los burócratas. Esto no significa que los políticos tengan un papel

menos importante, sino simplemente distinto: se encargan de determinar los marcos en cuyo seno las políticas deben elaborarse mediante un proceso ascendente en el que los funcionarios deben tener un papel activo, por su conocimiento profundo y sus contactos sobre el terreno. Finalmente, en relación con el interés general en este modelo se considera que la desregulación fomenta la creatividad y una implicación activa de los directivos y los ciudadanos individuales en la gestión del sector público y la formulación de políticas.

Aunque existe cierto grado de superposición entre los cuatro, los modelos pueden distinguirse por sus diferencias en el diagnóstico de los problemas del modelo de gobernanza tradicional y en la naturaleza de las reformas de la gobernanza que propugnan como necesarias para afrontarlos. También es relevante señalar que, aunque en las reformas de la gobernanza se puedan observar varios elementos de los distintos modelos implementados al mismo tiempo, en la práctica, estas combinaciones no siempre son compatibles (Peters, 2001: 95).

Un ejemplo relevante de la incompatibilidad de determinados elementos de los modelos es la aparente contradicción entre el modelo de mercado y el modelo de desregulación respecto a la naturaleza y el papel de la gestión del sector público. Con la introducción del modelo de mercado se han sustituido las normas existentes por nuevas normas, por ejemplo normas de control de procedimientos «copiadas» de las empresas del sector privado. Para los partidarios de la desregulación esto no es aceptable, ya que el hecho de que existan normas distintas no significa necesariamente que estas sean mejores. Según los desregu-

Tabla 1: Resumen de cuatro modelos alternativos de gobernanza

	Administración del mercado	Administración participativa	Administración flexible	Administración desregulada
Diagnóstico principal	Monopolio	Jerarquía	Permanencia	Regulación interna
Estructura	Descentralización	Organizaciones más planas	Organizaciones virtuales	Jerarquía del poder
Gestión	Remuneración según rendimiento y otras técnicas del sector privado	Gestión de calidad total, equipos	Gestión del personal temporal	Mayor libertad de gestión
Formulación de políticas	Mercados internos, incentivos del mercado	Consulta, negociación	Experimentación	Burocracia activa
Interés general	Costes reducidos	Implicación, consulta	Costes reducidos, coordinación	Creatividad, activismo

Fuente: Peters (2001: 21)

ladores, los gestores del sector público deberían poder actuar sin verse coartados por regulaciones impuestas externamente, incluso aunque ello haga que cometan errores. En cambio, los partidarios del mercado quieren asegurarse de que este funciona del mejor modo posible, por lo cual quieren regular su funcionamiento en el ámbito público y reducir al mínimo la libertad de acción con el propósito evitar que los gestores del sector público cometan errores.

Otro ejemplo es la incompatibilidad de las propuestas sobre la estructura del modelo de mercado y las ideas sobre la formulación de políticas del modelo de desregulación. Peters (2001: 110-111) llega hasta el extremo de afirmar que «es posible que su aceptación simultánea sea la peor de las opciones posibles». Las pequeñas unidades organizativas descentralizadas (modelo de mercado) no coordinadas y con mecanismos de evaluación débiles y pocos controles ex ante (características del modelo de desregulación) funcionarán de modo fragmentado, en lugar de cómo organizaciones gubernamentales integradas.

Comparemos ahora los «modelos de gobernanza de la primera oleada» de Peters con los «modelos estatales de educación superior» citados con anterioridad. Empezaremos examinando la terminología. Van Vught y sus colegas hablan de modelos de pilotaje, Olsen y sus seguidores discurren sobre modelos de Estado, y Peters se centra en la gobernanza. Sin pretender dar más importancia de la debida a la elección de la terminología, el término «pilotaje» fue introducido en los años setenta y ochenta, una época en la que numerosos grandes actores políticos aún creían en la posibilidad de «modelar» la sociedad. Se pensaba que un Estado fuerte permitiría conducir —directa o indirectamente— la sociedad en determinadas direcciones. La exposición de los modelos de Estado de Olsen (Olsen, 1988) se produjo en un momento en el que se estaba dejando de creer en esta posibilidad de «moldear» la sociedad. Cada vez había una mayor conciencia de la ineficacia del modo de funcionamiento del Estado tradicional, pero aún no se conocían lo suficiente ni la naturaleza ni la efectividad de los modos alternativos de organización de las funciones del Estado. Este conocimiento se ha difundido a lo largo de los noventa y la primera parte de este siglo, por lo que se puede observar un renovado interés académico por la gobernanza de los sectores públicos, basado en las nuevas percepciones de los pros y los contras de los nuevos enfoques de la gobernanza, así como del modelo tradicional de gobernanza. Este interés está empezando a penetrar en el campo de la investigación sobre educación superior.

En segundo lugar (y más importante), los modelos de gobernanza de Peters son alternativas al enfoque tradicional de la gobernanza, mientras que en las conceptualizaciones de Van Vught y Olsen aún no existía una conciencia clara de la necesidad de «dejar atrás» el modelo tradicional. Van Vught afirmaba que el modelo de autorregulación resultaba más efectivo, pero sus argumentos eran eminentemente teóricos y, por lo tanto, no proponían ninguna alternativa al modelo tradicional de planificación racional centralizada. Por su parte, Olsen no presentaba sus modelos como alternativas al enfoque tradicional de la gobernanza, sino que creía que, con el tiempo, se encontrarían distintas combinaciones de los elementos de sus cuatro modelos.

Los análisis de los cambios en los enfoques de la gobernanza realizados por Peters se pueden relacionar con los dos modelos de Van Vught y los cuatro modelos de Olsen (véase tabla 2). Tal como se ha indicado, se puede considerar que el modelo de planificación central (o control estatal) de Van Vught se corresponde con el enfoque tradicional de la gobernanza del sistema de educación superior. Su modelo de autorregulación (o supervisión estatal) se parece, sobre todo, al modelo de desregulación, pero también comprende elementos del enfoque de mercado. El modelo del Estado soberano y el modelo del Estado institucional de Olsen pueden considerarse representaciones del enfoque tradicional de la gobernanza; su modelo corporativista se parece principalmente al modelo de gobernanza participativa de Peters y

Tabla 2: Comparación de los modelos de gobernanza de la educación superior

	Modelo de control por parte del Estado (Neave y Van Vught, 1991)	Modelo de supervisión por parte del Estado (Neave y Van Vught, 1991)	Modelo de Estado soberano (Olsen, 1988)	Modelo de Estado institucional (Olsen, 1988)	Modelo de Estado corporativo (Olsen, 1988)	Modelo de Estado supermercado (Olsen, 1988)
Naturaleza del modelo de gobernanza	Tradicional	Alternativo (modelos de desregulación y de mercado)	Tradicional	Tradicional	Alternativo (modelo participativo)	Alternativo (modelos de mercado)
Principal mecanismo de gobernanza	Control del Estado	Autorregulación	Dominancia del Estado	Protección institucional	Consulta de la red	Mercado
Papel principal de la gestión institucional	Gestionar la institución como un organismo estatal.	Fomentar el desarrollo de la mejor relación posible entre las instituciones y el entorno.	Ser responsable ante las autoridades estatales.	Fomentar los intereses de la institución.	Coordinar los intereses de las partes implicadas.	Fomentar los intereses del mercado.

su modelo de (super)mercado se puede ver como una variación del modelo de mercado descrito también por Peters.

Al comparar, queda claro que el análisis más detallado, y con mayor base empírica de la introducción de alternativas al modelo tradicional de gobernanza (modelo de pilotaje o estatal) que tuvo lugar a finales de los años ochenta y principios de siglo, también resulta relevante para examinar los cambios en la gobernanza de la educación superior en general y las reformas de la gestión en concreto. Por ejemplo, en los modelos identificados por Peters, las reformas de la gestión no son fenómenos aislados, sino que forman parte de las reformas de la gobernanza. En sus modelos, Peters relaciona las reformas de la gestión con los cambios estructurales y en la formulación de políticas, entre otros elementos. Además, para entender la naturaleza de las reformas de gestión es importante conocer el diagnóstico del problema relacionado con el enfoque de la gobernanza que hay que sustituir.

Reflexiones

Antes de entrar en profundidad en la parte de las reformas de la gobernanza relacionada con la gestión, haremos varios comentarios finales. En primer lugar, según la conceptualización de los cambios en la gobernanza de Peters, las reformas de la gobernanza que se iniciaron hace veinte o treinta años aún no han llegado a su fase definitiva. Las reformas iniciales, principalmente ideológicas, se han transformado en adaptaciones más pragmáticas y constantes de la gobernanza en el sector público. Asimismo, en relación con la educación superior, se observa que las nuevas estructuras de gestión no se han introducido de una sola vez, sino que se ha ido adaptando de manera continuada la organización de la función de gestión de las instituciones de educación superior.

En segundo lugar, en la obra de Peters, la nueva gestión pública (NGP) forma parte del modelo de mercado. Esto implica que no todas las reformas de la educación superior pueden considerarse ejemplos de NGP, si bien esta se ha utilizado con numerosos significados distintos también en la educación superior. Sin ir más lejos, la NGP se ha utilizado para un tipo específico de innovación en la gestión, por ejemplo para aplicar herramientas de gestión específicas del sector privado en el sector público. No obstante, la NGP también se concibe, desde un

punto de vista más ideológico, como algo relacionado con todas las reformas de la gestión que se han llevado a cabo en el marco de la sustitución del enfoque tradicional de la gobernanza. Por lo tanto, al utilizar el término «nueva gestión pública» en el ámbito de la educación superior, es importante aclarar de qué se está hablando; a saber, de una interpretación específica de los términos o del significado ideológico amplio de los mismos.

En tercer lugar, la existencia de distintos modelos de gobernanza hace que se preste un grado de atención distinto a las diferentes características principales de la reforma. A modo de ejemplo, el modelo de desregulación presta una gran atención a «los procedimientos mediante los cuales se toman decisiones y se implementan leyes» y dicho modelo se centra principalmente en las implicaciones de la formulación de políticas de reforma, en detrimento de la estructura y las consecuencias de la gestión. Por su parte, el modelo participativo se centra principalmente en la gestión y la formulación de políticas para la gobernanza, en perjuicio de la estructura. El enfoque de mercado presta mayor atención a la estructura y la gestión, pero parece tener problemas con la formulación de políticas en la gobernanza pública, lo cual, entre otros motivos, está relacionado con la tensión entre coordinación y control. Asimismo, el enfoque flexible de la Administración no presenta de modo claro sus implicaciones para la formulación de políticas, al contrario de lo que ocurre en relación con las consecuencias para las estructuras y la gestión.

Finalmente, conviene tener presente que los modelos de Peters se basan en sus análisis de los cambios en la gobernanza en general, en lugar de en los cambios concretos en la gobernanza relacionados con la educación superior. La consecuencia es que algunas de las características que destaca al exponer sus modelos (véase tabla 1) no parecen «encajar» con los cambios de la gobernanza para la educación superior. A modo de ejemplo, aunque, en muchos aspectos, el modelo participativo se puede observar en determinados sistemas de educación superior,²⁹ no ha desembocado en una estructura de gestión en la que se utilice de modo prominente la gestión de la calidad total.

Se puede afirmar que estas cuatro cuestiones están relacionadas con la pregunta de si en la gobernanza –y en relación con las estructuras de

29. Véase, por ejemplo, el enfoque cooperativo de la gobernanza en la educación superior en Sudáfrica después de 1994, explicado por Cloete en este libro y en Cloete *et al.* (2002).

gestión como parte de los modelos de gobernanza— el mismo modelo es válido para todo. Tal como indica Peters (2001: 96), este enfoque de los cambios en la gobernanza, predominante incluso en la bibliografía académica sobre reformas de la gobernanza, representa una «simplificación excesiva de la compleja dinámica del sector público y de los esfuerzos para mejorar su funcionamiento».

Como preludeo del siguiente apartado, dedicado a la gestión de la educación superior, citaremos un ejemplo del enfoque unitario extraído del libro *Reinventing Government (Reinventar la gobernanza)* de Osborne y Gaebler (1993). Según estos autores:

«Los mercados son a la actividad social y económica lo mismo que los ordenadores a la información: utilizando los precios como mecanismo principal, envían y reciben señales de manera casi instantánea, con lo cual procesan de manera eficiente millones de informaciones y permiten a millones de personas tomar decisiones por sí mismas. Pensemos en nuestro sistema de educación superior (el de Estados Unidos): millones de estudiantes (y sus padres) analizan una cantidad ingente de información, comparan precios y finalmente eligen los centros que prefieren. Las facultades y las universidades hacen lo mismo con los expedientes, las referencias y las solicitudes de los estudiantes y finalmente se produce una coincidencia. ¿El sistema no funcionaría mejor si existiese algún tipo de mecanismo administrativo (por ejemplo si se destinase a los estudiantes a la facultad más cercana a su domicilio)?». (Osborne y Gaebler, 1993: 285)

Esta cita está en sintonía con algunos de los argumentos formulados anteriormente. En primer lugar, los partidarios del enfoque de mercado prácticamente no cuestionan sus ventajas. En segundo lugar, en la bibliografía sobre gestión se han realizado pocos esfuerzos de conceptualización. En tercer lugar, se da por supuesto que un modelo concreto es el mejor en todas las circunstancias, es decir, que vale para todo. Finalmente, los partidarios del modelo de mercado dan por supuesto que existe un modo óptimo y transparente de informar en un contexto de servicio público sobre todas las opciones alternativas. Curiosamente, fue precisamente esta noción de racionalidad en la gobernanza lo que rechazaron Van Vught (1989) y otros partidarios del modelo de autorregulación en la educación superior.

Gestión de la educación superior

¿De qué modo los «cambios en la gobernanza» descritos anteriormente se relacionan con las reformas de la gestión de la educación superior? Empecemos con la bibliografía concreta sobre la gestión de la educación superior. En Estados Unidos, desde finales de los años sesenta, varios autores, empezando por Rourke y Brooks (1966), han escrito sobre la revolución de la gestión en la educación superior. La idea básica es que, a raíz de varios cambios fundamentales que se produjeron la educación superior norteamericana —entre otros su masificación—, las instituciones de educación superior se vieron obligadas a desarrollar una capacidad de gestión explícita. Uno de los autores más conocidos en este sentido fue George Keller, quien en su célebre libro de 1983 propuso el uso de la planificación estratégica para fines relacionados con la gestión académica. El punto de partida de Keller era la idea de que «las universidades norteamericanas son una de las mayores industrias del país, pero se encuentran entre las organizaciones peor gestionadas y con menos mentalidad empresarial» (Keller, 1983). En el libro, Keller presentaba un modelo detallado de gestión académica pero no analizaba la naturaleza de los cambios subyacentes a las distintas estructuras administrativas, de gobernanza y de gestión de la educación superior. La justificación de por qué la gestión institucional se consideraba la respuesta a los retos administrativos de las universidades y las facultades no iba más allá de la afirmación de que, como cualquier otro negocio, las instituciones de educación superior tenían que gestionarse profesionalmente. Asimismo, ni Keller ni ninguno de los autores contemporáneos que abordaron la gestión de la educación superior respondieron explícitamente a la pregunta de por qué la «gestión» jamás había sido una parte integrante de la estructura institucional de la educación superior.

¿Cómo se responde a la pregunta sobre el ascenso de la gestión institucional en la bibliografía «clásica» sobre educación superior? En su libro seminal sobre sistemas de educación superior (*Higher Education Systems*), Clark (1983) no hace referencia a ninguna «revolución de la gestión» de la educación superior, pero sí indica que la administración institucional se encuentra «en ascenso». Al hablar de la dimensión cultural de la educación superior, sugiere lo siguiente:

«Aunque se la ha prestado menos atención, en las subculturas de las empresas y los sistemas académicos, cada vez tiene mayor importancia la

separación de las culturas administrativas de las de los docentes y estudiantes. A medida que los expertos profesionales sustituyen al profesor-amateur en la administración de los campus, provincial y nacional [de la gestión pública de la educación superior], surge un conjunto específico de roles e intereses alrededor del cual se forman definiciones específicas de la situación». (Clark, 1983: 89)

En la obra de Becher y Kogan, *Process and Structure in Higher Education*, se puede encontrar un análisis más explícito de los cambios en la estructura de gestión y las funciones de la educación superior. Las reflexiones de los autores sobre la gestión institucional en la educación superior reflejan la transición que se produjo en los años ochenta, cuando la gestión pasó de ser un conjunto de actividades de segundo orden a una actividad autojustificada (Becher y Kogan, 1992: 181). Para el presente capítulo también resulta relevante el hecho de que Becher y Kogan relacionen explícitamente la evolución hacia una función de gestión autojustificada en la educación superior con el cambio en la gobernanza sistémica que simbolizaba, por ejemplo, el Comité Jarratt. En concreto, afirman:

«El Informe Jarratt (1985) intentó fomentar la transformación de la gestión en una actividad autojustificada y admitió que podía formular imperativos propios, siempre y cuando pudiesen adoptarse de modo separado los objetivos primarios de la educación superior y distribuirse jerárquicamente». (Becher y Kogan, 1992: 181)

Becher y Kogan también hablan de la transición en la cultura, la función y las estructuras de gestión institucional, a la que Clark solo se había referido en 1983. En su obra sobre educación superior emprendedora de 1998, Clark muestra claramente los cambios que se han producido en el mundo de la educación superior en los quince años transcurridos desde la publicación de *Higher Education Systems*. Mientras que en 1983 señalaba la separación de las culturas y los roles académicos y administrativos, en 1998 Clark habla de la importancia de entrelazar los valores de gestión y académicos en lo que denomina el «núcleo de pilotaje reforzado» de la universidad emprendedora (Clark, 1998: 137). Según él (1998: 129-132), el principal reto para las universidades es mantener el equilibrio entre la demanda y la respuesta. La estructura de gobernanza tradicional de la universidad, como parte

del enfoque de la gobernanza de la Administración tradicional, se ha convertido en una limitación para responder a las crecientes demandas externas relacionadas con la educación superior. Las consecuencias no son la estimulación y el fomento de comportamientos innovadores, sino la rigidez y el mantenimiento de las estructuras existentes. Clark (1998: 131-132) indica que la culpa no es de la naturaleza o el papel de la gestión o la administración, sino del tipo de implicación del mundo académico en la toma de decisiones en la universidad:

«La autoridad colegial descrita hace que la toma de decisiones sea muy lenta: existen de 50 a 100 o más comités centrales con capacidad para estudiar, retrasar y vetar. El senado no se convierte en un órgano de administración, sino en un cuello de botella. Las unidades básicas –facultades, escuelas y departamentos– cada vez son más complejas, especializadas y elaboradas y tienden a convertirse en entidades separadas con privilegios individuales que transforman la universidad en una federación cuyas partes principales y secundarias apenas se relacionan».

Por lo tanto, el punto de partida para cualquier reestructuración universitaria debe ser reforzar la gestión, lo cual, en términos de Clark, comprende la fusión de los «nuevos valores de gestión con los valores académicos tradicionales» (Clark, 1998: 137). Este tipo de análisis, es decir, la afirmación de que «la existencia de un núcleo administrativo reforzado es imprescindible para aumentar la capacidad de afrontar el desequilibrio de raíz que existe en las universidades modernas» (Clark, 1998: 138), era impensable en Clark o en cualquier otro de los autores «clásicos» dedicados a la educación superior en los años setenta y principios de los ochenta.

En parte, los motivos para este cambio tan drástico pueden encontrarse en las transformaciones que se produjeron en el contexto de la educación superior. Además, existen numerosos factores internos relevantes para entender los cambios relacionados con la cultura, la función y las estructuras de gestión en las instituciones de educación superior. El análisis de todos los factores relevantes queda fuera del alcance de este capítulo. Los cambios en los enfoques de la gobernanza de la educación superior que hemos expuesto generan un cambio contextual que nos permite comprender mejor la naturaleza de los cambios en la gestión de la educación superior, aunque veamos que a cada cambio en la gobernanza no le corresponde necesariamente un cambio en la gestión institucional de la educación superior. En el resto del capítulo exami-

naremos brevemente la denominada «segunda oleada» de reformas de la gobernanza para indicar las últimas adaptaciones de los modelos de gobernanza en general y sus posibles consecuencias para la educación superior y la gestión de la misma en los próximos años. Para ello hay que tener en cuenta que aún nos encontramos en plena segunda oleada de reformas; de modo que, al contrario de lo que ocurre con la primera oleada, disponemos de poca información sobre los efectos reales de las reformas en la práctica.

Segunda oleada de reformas de la gobernanza

En la denominada «segunda oleada de reformas de la gobernanza», que se inició aproximadamente a mediados de los años noventa, se tuvieron en cuenta las experiencias de la primera oleada de reformas ideológicas. Sin embargo, aunque las adaptaciones del enfoque tradicional de la gobernanza continuaron en la mayoría de países, los intentos de subsanar los errores de los enfoques alternativos cobraron como mínimo la misma importancia (Peters, 2001: 118-143). En esta segunda oleada de reformas, la atención parece haber pasado del fomento del uso de los «mercados» en la gobernanza del sector público a la medición del rendimiento y la mejora de la rendición de cuentas de las instituciones del sector público. En varios sentidos, esto implica un cambio en el punto de mira del mecanismo —especialmente, el mercado— a los resultados —especialmente, el rendimiento o, en otras palabras, la mejora del «servicio de calidad» en el sector público—. Es por ello que la segunda oleada de reformas supone el cambio de reformas basadas en la ideología a reformas de la gobernanza con un mayor componente pragmático.

Esto también tiene consecuencias para la naturaleza de las reformas posteriores de la gestión de la educación superior. En lugar de evaluar a los gestores instituciones teniendo en cuenta principalmente el modo en que han implementado la parte de la reforma de la gobernanza que les correspondía, la atención se ha desplazado a la mejora del rendimiento de las instituciones de las que son responsables. Conviene no mezclar la orientación al rendimiento con la introducción de mecanismos formales de evaluación de la calidad en la educación superior europea a finales de los años ochenta y principios de los años noventa. En general, dichos mecanismos fueron el resultado de negociaciones entre las Administraciones y la educación superior como parte de la

introducción de algún tipo de autorregulación y no se centaban en el rendimiento de la educación superior de por sí, sino que representaban un cambio en la responsabilidad para garantizar la calidad de la educación superior desde la Administración hasta las instituciones de educación superior. Inicialmente, tenían el objetivo mixto de evaluar la calidad de los programas de docencia o investigación para mejorar la calidad, así como por motivos de responsabilidad (Frederiks *et al.*, 1994). Durante los años noventa, el rendimiento de las instituciones de educación superior se convirtió en una preocupación más explícita de los gobiernos nacionales, en especial en lo relativo a la financiación. No obstante, con la excepción de la financiación pública de la investigación universitaria en Reino Unido, en la práctica en ninguno de los sistemas de educación superior se utilizan directamente los resultados de la evaluación de la calidad como base para determinar la financiación de la docencia o la investigación en la educación superior.

Dado que esta «segunda oleada» de reformas aún no ha terminado, no existe demasiada información empírica sobre la naturaleza de los cambios y sus consecuencias, como sí ocurre con la primera oleada de reformas. Sin embargo, pese a los numerosos resultados positivos de la primera oleada de reformas también en el ámbito de la educación superior, resulta evidente que hay que seguir transformando las estructuras de gestión para que mejorar la gestión tanto como sea posible. Tal como indicó Peters (2001: 141):

«El concepto de mejora continua parece firmemente arraigado en el pensamiento de numerosos gestores y reformadores de la Administración. Aún está por ver si esta idea generará decepción una vez agotadas las posibilidades de mejorar la gestión, puesto que parece haber cada vez más vías para realizar cambios reales».

Esta «tendencia» de adaptación continua de las funciones, culturas y estructuras de la gestión también puede observarse en la educación superior. Sin embargo, en la educación superior la situación es más complicada que en otros sectores públicos por dos motivos. El primero de ellos es que la gestión de instituciones de educación superior es una función relativamente nueva que se encuentra integrada internamente en una estructura de gobernanza democrática y una estructura administrativa tradicional. Pese a las recientes adaptaciones de estas estructuras de gobernanza (Amaral *et al.*, 2002) y la profesionalización de la administración de

la universidad (Gornitzka *et al.*, 1998), los gestores institucionales de los distintos niveles siguen atrapados entre las prácticas académicas de toma horizontal de decisiones y las tradiciones administrativas jerárquicas.

En segundo lugar, la gestión institucional se ha convertido en una actividad no solo autojustificada para los gestores institucionales, sino también para *stakeholders* externos, como las autoridades estatales. Dado que, para la mayoría de personal académico o instituciones de educación superior, la gestión institucional sigue siendo un «mal necesario» que preferirían que no existiese, en la práctica diaria de las universidades y de las facultades se pueden observar numerosos choques entre estas dos perspectivas.

Pese a todo, tal como han señalado Reed (2002) y Fulton (2003), las reformas de la gestión en las instituciones de educación superior europeas no han sido tan radicales como en otros sectores públicos, como por ejemplo la asistencia sanitaria. Un factor importante para explicar este fenómeno es la contratación de nuevos gestores. A diferencia de, por ejemplo, el sector sanitario, en la educación superior sigue siendo poco habitual contratar a gestores externos. La consecuencia es que los gestores de la educación superior comparten determinados conjuntos de valores profesionales y académicos con sus compañeros académicos en la institución. Además, los aspectos negativos de la contratación externa –la reducción de la memoria de la organización, el aumento de los errores y la reducción de la predictibilidad y, finalmente, la disminución del compromiso de los gestores con la institución (Chapman, 2000)– están afectando a las instituciones de educación superior en menor medida que a otras organizaciones del sector público. Mientras otras organizaciones del sector público intentan aprender de la experiencia de la «primera oleada de reformas» respecto a la contratación de gestores externos y encontrar un mayor equilibrio entre las ventajas de los gestores internos y las de los gestores contratados externamente, las instituciones de educación superior han seguido disfrutando de las ventajas de la contratación interna.

Conclusión

En este capítulo se han examinado los cambios en las estructuras de gestión institucional de la educación superior desde la perspectiva de los cambios en la configuración de la gobernanza en el ámbito sistémico.

Esto significa que se han identificado estructuras de gestión de las instituciones de educación superior como configuraciones específicas de la gobernanza que pueden verse influidas por actores externos, como por ejemplo las administraciones. Sin embargo, eso no quiere decir que la Administración sea un actor todopoderoso capaz de prescribir de modo determinista los cambios en las estructuras, la cultura y la función de la gestión de las instituciones de educación superior, sino que se considera que introduce –implícita o explícitamente– los marcos regulatorios, políticos y financieros en el seno de los cuales las instituciones de educación superior del sector público deben introducir, adaptar o reforzar sus estructuras de gestión.

Para entender las relaciones reales existentes entre estas expectativas de cambio interno y los cambios que se producen en la práctica en las estructuras de gestión de las universidades y las facultades, un primer paso importante es examinar más detalladamente las expectativas de cambio externo. Los primeros pasos para analizar las reformas de la gobernanza relacionadas con la educación superior realizados en el ámbito de la investigación sobre educación superior no prestaron una atención explícita a las expectativas relacionadas con la gestión institucional (véase, por ejemplo, Maassen y Van Vught, 1989, 1994; Van Vught, 1989; Neave y Van Vught, 1991). En este capítulo, hemos llevado los análisis iniciales un paso más allá: concretamente, hemos examinado las reformas de la gobernanza centrándonos en el diagnóstico del problema subyacente; en las expectativas respecto a las estructuras, la gestión pública y las políticas, y en los vínculos con el interés público de los distintos modelos de gobernanza (tabla 1). Esto nos ha llevado a plantear varias preguntas: ¿qué tipo de reformas de la gestión tienen en mente los gobiernos al introducir nuevos modelos de gobernanza? ¿Cómo se ponen en acción estas expectativas mediante configuraciones formales e informales de la gobernanza? ¿Qué margen de acción tienen las universidades y las facultades para responder a las expectativas externas y hasta qué punto las administraciones son estrictas con las universidades y facultades que no satisfacen las expectativas de cambio? Para cualquier sistema educativo, las respuestas a estas preguntas indican la naturaleza de los cambios reales en la gestión de las instituciones de educación superior, así como las diferencias en los cambios que se han producido de una institución a otra.

Una de las conclusiones que hay que extraer de este capítulo es que no hay que identificar los modelos de gobernanza basados en el mer-

cado con los modelos basados en la desregulación. De hecho, Peters (2001) incluso llega a afirmar que dichos modelos son incompatibles para la gestión pública como configuración específica de la gobernanza. Esta conclusión es importante, entre otros motivos para entender las frustraciones que han expresado numerosos líderes y gestores institucionales en los últimos quince años por la intromisión de la Administración en la gestión de la educación superior.

En la oleada inicial de reformas de la gobernanza en la educación superior se introdujeron varios elementos pertenecientes al modelo de gobernanza basado en la desregulación. Con frecuencia, las reformas citadas se caracterizaron por la manifestación pública de «garantías» por parte del Gobierno correspondiente de que uno de los objetivos de la reforma era ampliar la autonomía institucional. Aunque en algunos países, inicialmente fue así (Maassen y Van Vught, 1989), lo que en un principio eran «puramente» reformas de la educación superior se fueron integrando gradualmente en las reformas globales de la gobernanza del sector público en general. En Europa, a principios de los años noventa dichas reformas se caracterizaron por el énfasis en los modelos de gobernanza basados en el mercado. Los líderes y gestores institucionales de la educación superior seguían dando por supuesto que el «cambio de la gobernanza basado en la desregulación» que creían que estaba experimentado la educación superior implicaba el aumento de la autonomía institucional o, más concretamente, el traspaso de la autoridad de las administraciones a los líderes y gestores institucionales. Sin embargo, en el marco del uso de modelos de gobernanza basados en el mercado, la Administración estaba introduciendo nuevas regulaciones para gestionar el sector público, incluida la gestión de las instituciones de educación superior, principalmente porque quería reducir al mínimo el riesgo de que el mercado fracasase y, por lo tanto, debía asegurarse de que los gestores del sector público utilizaran su autoridad ampliada en sintonía con las expectativas del modelo de mercado.

En definitiva, la experiencia con las nuevas estructuras de gestión en numerosos sistemas de educación superior de todo el mundo tiene veinte años de antigüedad, por lo que apenas nos encontramos en los albores del análisis exhaustivo de la misma. Respecto a estas nuevas estructuras de gestión institucional, podemos identificar tres grupos de preguntas de investigación válidas. El primero está relacionado con la descripción y el análisis de lo que sucede en la práctica. Se trata de preguntas como por ejemplo, «¿cuál es la naturaleza de la “revolución de la gestión” en la edu-

cación superior?», o «¿cuáles son las características básicas de las nuevas estructuras y prácticas de gestión introducidas en la educación superior?». El segundo grupo de preguntas debe centrarse en el impacto de los cambios en la gobernanza de las estructuras de gestión institucional: «¿de qué modo las nuevos enfoques de la gobernanza del sistema se relacionan con los cambios en la gestión de las instituciones de educación superior?» y «¿qué otros factores influyen en los cambios en las estructuras de gestión de las instituciones de educación superior?».

El tercer grupo de preguntas está relacionado con las consecuencias de los cambios: «¿la introducción de nuevas estructuras de gestión permite aumentar la efectividad, la eficiencia, la calidad y la capacidad de respuesta de las universidades y las facultades?» y «¿las nuevas estructuras de gestión benefician a las instituciones de educación superior y el público general más que las estructuras que se están eliminando?».

Es de esperar que, en los próximos años, los estudiosos de la gestión de la educación superior dediquen grandes esfuerzos a responder a estas preguntas conseguir que las reformas continuadas de la gestión de la educación superior sean más efectivas.

Referencias bibliográficas

- Amaral, A.; Jones, G.; Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance*. Dordrecht: Kluwer.
- Amaral, A.; Magelhães, A. (2001). «On markets, autonomy and regulation. The Janus Head revisited». *Higher Education Policy*, 14: 1-14.
- Ashby, W. (1956). *An Introduction to Cybernetics*. Londres: Chapman and Hall (*Introducción a la cibernética*. México: Impulso, 1977).
- Austin, A. (1992). «Faculty cultures». En: Clark, B.; Neave, G. (eds.). *The Encyclopedia of Higher Education* (pp. 1614-1622, vol. 3). Oxford: Pergamon Press.
- Becher, T.; Kogan (1992). *Process and Structure in Higher Education* (2.^a ed.). Londres: Routledge.
- Beer, S. (1975). *Platform for Change*. Nueva York: John Wiley.
- Birnbaum, R. (1989). *How Colleges Work: the Cybernetics of Academic Organization and Leadership*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Blecker, S. (1994). «The virtual organization». *The Futurist*, 28: 9-13.
- Campbell, D. (1988). «The experimenting society». En: Overman, E. (ed.). *Methodology and Epistemology in the Social Sciences: Selected Essays* (pp. 290-314). Chicago: University of Chicago Press.

- Chapman, R. (2000). *Public Service Ethics for a New Millennium*. Aldershot, Reino Unido: Dartmouth.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System. Academic Organization in Cross-National Perspective*. Berkeley: University of California Press (*El sistema de educación superior: Una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen, 1991).
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press (*Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).
- Cloete, N.; Fehnel, R.; Maassen, P.; Moja, T.; Perold, H.; Gibbon, T. (eds.) (2002). *Transformation in Higher Education. Global Pressures and Local Realities in South Africa*. Lansdowne, Sudáfrica: Juta and Company.
- Cohen, J.; Rogers, J. (1994). «Solidarity, democracy, association». *Politische Vierteljahrschrift, Sonderheft, 25*: 136-159.
- Frederiks, M.; Westerheijden, D.; Weusthof, P. (1994). «Stakeholders in quality. Improvement or accountability in five quality assessment systems in higher education». En: Goedegebuure, L.; Van Vught, F. (eds.). *Comparative Policy Studies in Higher Education* (pp. 95-127). Utrecht: LEMMA.
- Fulton, O. (2003). «Managerialism in UK universities: Unstable hybridity and the complications of implementation». En: Amaral, A.; Meek, V.; Larsen, I. (eds.). *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 155-178). Dordrecht: Kluwer.
- Gallagher, M. (2001). «Modern university governance: a national perspective». Documento presentado en *The Idea of the University: Enterprise or Academy?* The Australia Institute y Manning Clark House, Canberra, 26 de julio.
- Goedegebuure, L.; Kaiser, F.; Maassen, P.; Meek, L.; Van Vught, F.; De Weert, E. (eds.) (1994). *Higher Education Policy; An International Comparative Perspective*. Oxford: Pergamon Press.
- Gornitzka, Å. (1999). «Governmental policies and organisational change in higher education». *Higher Education, 38*: 5-31.
- Gornitzka, Å.; Kyvik, S.; Larsen, I. (1998). «The bureaucratisation of universities». *Minerva, 36*: 21-47.
- Gornitzka, Å.; Maassen, P. (2000). «Hybrid steering approaches with respect to European higher education». *Higher Education Policy, 13*: 267-285.
- Hirst, P. (2000). «Democracy and governance». En: Pierre, J. (ed.). *Debating Governance. Authority, Steering, and Democracy* (pp. 13-35). Oxford: Oxford University Press.
- Inglehart, R. (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.

- Keller, G. (1983). *Academic Strategy: The Management Revolution in American Higher Education*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lindblom, C. (1959). «The science of muddling through». *Public Administration*, 19: 79-99.
- (1965). *Intelligence of Democracy*. Nueva York: Free Press.
- Maassen, P. (1996). *Governmental Steering and the Academic Culture. The Intangibility of the Human Factor in Dutch and German Universities*. Utrecht: De Tijdstroom.
- Maassen, P.; Cloete, N. (2002). «Global reform trends in higher education». En: Cloete, N.; Fehnel, R.; Maassen, P.; Moja, T.; Perold, H.; Gibbon, T. (eds.). *Transformation in Higher Education. Global Pressures and Local Realities in South Africa*. Lansdowne, Sudáfrica: Juta and Company. Disponible en: <<http://chet.org.za/books/transformation-higher-education-0>>.
- Maassen, P.; Van Vught, F. (1988). «An intriguing Janus-head. The two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands». *European Journal of Education*, 23: 65-76.
- (1989). *Dutch Higher Education in Transition*. Culemborg: LEMMA.
- (1994). «Alternative models of governmental steering in higher education. An analysis of steering models and policy-instruments in five countries». En: Goedegebuure, L.; Van Vught, F. (eds.). *Comparative policy studies in higher education* (pp. 35-65). Utrecht: LEMMA.
- Meek, V. (2002). «Changing patterns in modes of co-ordination of higher education». En: Enders, J.; Fulton, O. (eds.). *Higher Education in a Globalising World. International Trends and Mutual Observations. A Festschrift in Honour of Ulrich Teichler* (pp. 53-71). Dordrecht: Kluwer.
- Meyerson, M.; Banfield, E. (1955). *Politics, Planning and the Public Interest*. Glencoe: Free Press.
- Neave, G. (1996). «Higher education policy as an exercise in contemporary history». *Higher Education*, 32: 403-415.
- (1998). «The evaluative State reconsidered». *European Journal of Education*, 33: 265-284.
- Neave, G.; Van Vught, F. (1991). *Prometheus bound, the changing relationship between government and higher education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press (*Prometeo encadenado: estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994).
- Olsen, J. (1988). «Administrative reform and theories of organization». En: Campbell, C.; Peters, B. (eds.). *Organizing Governance, Governing Organizations*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Osborne, D.; Gaebler, T. (1993). *Reinventing Government. How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Nueva York: Plume/Penguin.

- Peters, B. (1999). *Institutional Theory in Political Science: The «New Institutionalism»*. Londres: Continuum (*El nuevo institucionalismo: la teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa, 2003).
- (2001). *The Future of Governing* (2.^a ed.). Lawrence, KS: University Press of Kansas.
- Popper, K. (1957). *The Poverty of Historicism*. Londres: Routledge and Kegan Paul. Versión de bolsillo de Routledge, publicada por primera vez en 1961. (*La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza, 1994).
- Reed, M. (2002). «New managerialism, professional power, and organizational governance in UK universities: a review and assessment». En: Amaral, A.; Jones, G.; Karseth, B. (eds.). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 163-186). Dordrecht: Kluwer.
- Reed, M.; Meek, V.; Jones, G. (2002). «Introduction». En: Amaral, A.; Jones, G.; Karseth, B. (eds.). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 15-31). Dordrecht: Kluwer.
- Rourke, F.; Brooks, G. (1966). *The Managerial Revolution in Higher Education*. Baltimore: The Johns Hopkins Press.
- Steinbrunner, J. (1974). *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Tolbert, P.; Zucker, L. (1996). «The institutionalization of institutional theory». En: Clegg, S.; Hardy, C.; Nord, W. (eds.). *Handbook of Organization Studies*. Thousand Oaks, Ca: Sage.
- Torres, C.; Schugurensky, D. (2002). «The political economy of higher education in the era of neoliberal globalization: Latin America in comparative perspective». *Higher Education*, 43: 429-455.
- Trommel, W. (1995). *Korter arbeidsleven: de wording van een rationale mythe*. La Haya: SDU.
- Trommel, W.; Van der Veen, R. (1997). «Sociological perspectives on institutions and neo-institutionalism». En: Steunenberg, B.; Van Vught, F. (eds.). *Public Institutions and Public Policy. Perspectives on European decision making* (pp. 45-66). Dordrecht: Kluwer.
- Van Heffen, O.; Verhoeven, J.; De Wit, K. (1999). «Higher education policies and institutional response in Flanders: Instrumental analysis and cultural theory». En: Jongbloed, B.; Maassen, P.; Neave, G. (eds.). *From the Eye of the Storm. Higher Education's Changing Institution* (pp. 263-295). Dordrecht: Kluwer.
- Van Kersbergen, K.; Van Waarden, F. (2001). «Shifts in Governance: Problems of Legitimacy and Accountability». Documento sobre los cambios de gobernanza como parte del Plan Estratégico 2002-2005 de la Orga-

nización para la Investigación Científica de Los Países Bajos (NWO). La Haya: Organización para la Investigación Científica de Los Países Bajos (NWO).

Van Vught, F. (ed.) (1989). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Londres: Jessica Kingsley.

Zucker, L. (1991). «Postscript: microfoundations of institutional thought». En: Powell, W.; DiMaggio, P. (eds.). *The New Institutionalism in Organizational Analysis* (pp. 103-106). Chicago: University of Chicago Press (*El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, 1999).

5. EL PILOTAJE DE LOS SISTEMAS DE EDUCACIÓN SUPERIOR: UNA VISIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LA GESTIÓN PÚBLICA

— [Ewan FERLIE, Christine MUSSELIN
y Gianluca ANDRESANI]

Introducción

Esta contribución examina el pilotaje de los sistemas de educación superior teniendo en cuenta los patrones amplios de la «reforma» del sector público y su aplicación a los sistemas de educación superior en el seno de la Unión Europea (UE). En el texto se afirma que, pese a que la mayoría de sistemas de educación europeos (como los estadounidenses) cuentan con financiación pública, admiten a muchos más estudiantes que las universidades privadas y que, a diferencia de los sistemas estadounidenses, cuentan con una mejor reputación que muchas instituciones privadas, la educación superior prácticamente no ha sido estudiada como tema de política o gestión públicas y, por lo tanto, no es uno de los ámbitos tradicionales abordados por los expertos en ciencias políticas genéricas o los académicos dedicados a la gestión pública.

La incorporación de conceptos más genéricos pertenecientes a las ciencias políticas y la gestión pública al estudio de las instituciones de educación superior es una vía prometedora de exploración académica que puede revigorar el estudio de las instituciones de educación superior. Con frecuencia, el sector de la educación superior se concibe como un sector específico que no se puede comparar directa o fácilmente con otros tipos de organización, incluso dentro del sector público. La ideología de la autonomía académica e institucional descrita por Merton, que se ha desarrollado profundamente en la educación superior, consolida este enfoque sectorialista. Es posible que existan datos en apoyo de esta idea de diferencia incluso en el ámbito organizativo —a modo de ejemplo, las universidades de Reino Unido cuentan con un nivel de autogestión más elevado y un nivel de control central más reducido que

otras instituciones del sector público—. Sin embargo, en un nivel más básico, las semejanzas organizativas con otros entornos profesionalizados del sector público como la asistencia sanitaria son más importantes que las diferencias: en gran medida, las universidades dependen de la financiación estatal; el Estado regula su comportamiento, puesto que influyen considerablemente en las oportunidades vitales de los ciudadanos; cuentan con una mezcla de elementos profesionales y burocráticos, y funcionan en el seno de ámbitos institucionalizados fuertemente estructurados. Existen numerosas semejanzas fundamentales con otros entornos de servicio público como la asistencia sanitaria. En el marco del análisis de organizaciones, encajan con el arquetipo más general de organización profesionalizada desarrollado por Mintzberg (1979).

La adopción de este enfoque más amplio nos permite volver a conectar el micromundo de las instituciones de educación superior con la evolución que se ha producido en el macromundo del Estado. Asimismo, afirmamos que se ha producido un alejamiento de los conceptos tradicionales mertonianos de la autonomía de la educación superior y que el Estado está intentando moldear más activamente los sistemas de educación superior. El uso de perspectivas más genéricas se hace evidente en varios estudios recientes de la educación superior (Hood *et al.*, 2004; Reed, 2002; Maassen y Stensaker, 2005). Nuestra intención es contribuir a esta tendencia con un análisis del pilotaje en el sistema basado en tres narrativas distintas de la reforma de la gestión pública.

Cuando hablamos de «pilotaje», nos referimos a los instrumentos y configuraciones institucionales que intentan regir los comportamientos organizativos y académicos en las instituciones de educación superior. Estos instrumentos y organizaciones suelen tener su origen en el Estado, si bien no siempre es así. En el presente capítulo examinaremos la aspiración del Estado de moldear sistemas de educación superior cada vez más estratégicos para cumplir objetivos de política nacional mediante el uso de sistemas de pilotaje reformados.

Nuestras tesis son las siguientes:

- El Estado intenta gobernar y pilotar cada vez más los sistemas de educación superior, así como el resto de servicios con financiación pública.
- Estos patrones de pilotaje se pueden vincular con narrativas subyacentes de la reforma de la gestión pública que se pueden aplicar a los subsistemas de la educación superior, así como a otros subsistemas de servicios públicos.

- Los patrones de pilotaje varían considerablemente de un Estado-nación europeo a otro en función de su vinculación con narrativas alternativas, de las condiciones de la dependencia de los itinerarios y de las trayectorias localizadas de reforma.

¿Cómo se ha analizado la gobernanza de la educación superior?

En general, durante el siglo xx, la educación superior se estudiaba como un sector concreto de la intervención estatal. De este modo, la educación y la investigación eran considerados bienes públicos y quedaba justificado el uso de políticas e instrumentos específicos por parte de autoridades principalmente públicas.

Por un lado, una parte importante de la bibliografía abordaba las políticas públicas de educación superior en términos de reformas públicas y toma de decisiones para analizar (y, con frecuencia, también prescribir) cuál era y debía ser el papel del Estado en este ámbito concreto. Según esta tradición, la intervención estatal en la educación superior debe ser limitada. Sin embargo, más recientemente se han elaborado dos concepciones alternativas.

Por otro lado, otra parte de la bibliografía intentó identificar a los actores (colectivos) implicados en el sector de la educación superior, describir las relaciones existentes entre sí y analizar el modo de regulación predominante entre ellos. En este caso, el estudio de las políticas públicas y sus contenidos es menos importante que el descubrimiento y la comprensión de la red de políticas³⁰ o los regímenes políticos³¹ que las generan.

La gobernanza de la educación superior y las políticas de educación superior

Al examinar las políticas públicas de educación superior y la intervención estatal en este sector, observamos que existe un primer concepto

30. En este texto, la noción de «red de políticas» se utiliza en su acepción heurística descriptiva (siguiendo, por ejemplo, a Rhoades y Marsh) y no como un modelo alternativo al pluralismo y el neocorporativismo para repensar las relaciones entre la sociedad y el Estado (tal como sugiere, por ejemplo, Lehmruch, 1995).

31. De acuerdo con la definición de Bleiklie (2000: 54): «la red de patrones de influencia específicos de un ámbito político o una política entera».

organizador estrechamente vinculado a la sociología mertoniana de las ciencias según la cual el papel del Estado, si debe tener alguno, es garantizar la autonomía de la educación superior (o, más concretamente, de la ciencia). Según esta concepción, el subsistema de la educación superior se caracteriza por un nivel elevado de autonomía y aislamiento del pilotaje gubernamental, pese a su dependencia de los fondos públicos. Algunos autores describen esta situación como una «política para la ciencia» (Rouban, 1988) o como una «regulación por parte de la comunidad» (Paradeise, 1998). Tanto la tradición idealista alemana, desarrollada a partir del modelo humboldtiano, como la sociología funcionalista norteamericana de las profesiones³² idealizaron esta concepción. Los académicos son considerados productores, usuarios y propietarios de un conocimiento esotérico cuya calidad y cuyos costes no pueden ser evaluados o controlados por «profanos» (autoridades públicas, miembros de la sociedad civil, etcétera). Por lo tanto, el Estado otorga a los académicos el monopolio para ejercer su función y se compromete a protegerlos de las influencias externas siempre y cuando la comunidad académica aplique normas, valores y prácticas que eviten que se abuse de sus conocimientos. Esta concepción se basa en una ideología de la libertad académica y un férreo control por parte de los docentes de las prácticas laborales clave en los ámbitos de la investigación y la docencia. Durante mucho tiempo, este ha sido el marco analítico y normativo predominante. El sistema de educación superior británico hasta finales de los setenta constituía un buen ejemplo de esta concepción: el Estado asignaba un presupuesto público al University Grant Committee (Comité de Becas Universitarias), un organismo puramente académico, que procedía a distribuirlo a instituciones de educación superior extremadamente colegiadas (Halsey, 1992; Shattock, 1999; Bogan y Hanney, 2000).

Una segunda concepción atribuye al Estado un papel importante como mediador de los intereses de la sociedad y orientador del desarrollo de la educación superior. En esta concepción, se espera del Estado que impulse y controle las actividades científicas, es decir, que mande y controle. ¿Por qué existe una tendencia hacia esta configuración alternativa? En primer lugar, el público, los políticos y los formuladores de políticas sospechan cada vez más del rendimiento de los sistemas tradicionales de servicios públicos con financiación pública, de modo

32. Estamos de acuerdo con la distinción de Bleiklie *et al.* (2000) entre los enfoques idealista y funcionalista, pero en este capítulo queremos resaltar la convergencia de sus concepciones en lo relativo al papel del Estado.

que se considera que el Gobierno debe ejercer sus facultades para contrarrestar el exceso de endogamia o defender a los consumidores indefensos. Desde este punto de vista, la educación superior no difiere de otros servicios con financiación pública (por ejemplo, la asistencia sanitaria o la justicia criminal), en los que el Estado puede presionar a los prestadores de servicios que cuentan con financiación pública para cumplir grandes objetivos de políticas públicas como reducir los costes, mejorar la calidad o garantizar la igualdad social (Van der Meulen, 1998). En segundo lugar, el subsistema de la educación superior es mayor, más caro, más visible políticamente y más estratégico desde el punto de vista económico, por lo cual es de esperar que aumenten las presiones externas y gubernamentales ejercidas sobre él. En el marco de una economía basada en el conocimiento, la relación entre el subsistema de instituciones de educación superior y los objetivos políticos de crecimiento económico se vuelve más estrecha. La invención y la difusión de nuevas tecnologías basadas en la ciencia (por ejemplo, la gran atención que recientemente se viene prestando a las tecnologías de genética clínica) que combinan la ciencia universitaria, el capital riesgo, la alta tecnología y el Gobierno son un ámbito clave, por lo cual se ha resaltado el papel de las autoridades públicas a la hora de adquirir elementos como equipo de gran tamaño.

La tercera concepción se ha centrado en el papel del mercado en la gobernanza de la educación superior (Dill, 1996). La idea de que la docencia y la investigación pueden ser artículos, en lugar de bienes públicos, ha ido captando cada vez mayor atención y se ha desarrollado mientras se redefinían las nociones tradicionales de libertad académica y se condenaba la imagen del científico encerrado en su torre de marfil, resguardado del mundo.³³ En la bibliografía sobre la gobernanza en la educación superior, esto se suele presentar como una ruptura de la concepción basada en el mando y el control por parte del Estado y como una deriva de la gobernanza intervencionista a la «evaluativa» (Neave, 1986; Van Vught, 1989, 1995; Neave y Van Vught, 1991, 1994): del dirigismo a la supervisión, del control *ex-ante* a la evaluación *ex-post*, de las normas a la regulación (Amaral *et al.*, 2000). Por lo tanto, esta concepción no preconiza una reducción del Estado, sino que aboga por

33. Esto ha ocurrido entre políticos y reformadores universitarios, pero también entre los partidarios del «programa fuerte» (Bloor 1976; Latour 1987; Lynch 1993, entre muchos otros), que combaten la idea de la ciencia como una actividad distinta del resto y de los científicos como un grupo situado fuera de la sociedad.

un Estado que potencie las fuerzas del mercado y, al mismo tiempo, detecte, prevenga o subsane sus fallos. La primera misión animaría a los estudiantes a comportarse más como consumidores, lo cual actuaría como acicate para aumentar la calidad y la competencia entre instituciones de educación superior. Respecto a la segunda misión, se espera que el Estado establezca y defienda principios globales (por ejemplo, la igualdad de acceso) y que intervenga si se ven amenazados por el incremento de la influencia de las fuerzas del mercado.

Sea cual sea la concepción predominante, las obras académicas que se interesan por las políticas públicas de educación superior y por el papel del Estado se centran principalmente en dos tipos de cuestiones. Por un lado, describen las medidas incluidas en las reformas y analizan la naturaleza del cambio al que aspiran sus objetivos (por ejemplo, se preguntan: «¿Esta reforma es un paso hacia el estado evaluativo?») (*cfr.*, por ejemplo, Goedegebuure *et al.*, 1993; Teichler, 2005a, 2005b). Por otro lado, consisten en un análisis de la implementación en sintonía con los estudios realizados en primer lugar por Cerych y Sabatier (1986). Sin embargo, son pocos los estudios que reconstruyen el modo en que estas políticas llegan a la agenda e identifican a los emprendedores políticos y los grupos de interés implicados,³⁴ el modo en que se definen e interpretan los problemas, el modo en que se desarrollan las soluciones y las narrativas vinculadas a las mismas (Radaelli, 2000; Stone, 1997). En pocas palabras, raramente abordan la economía política global de la reforma de la educación superior.

El estudio de los sistemas de educación superior se suele limitar a las relaciones entre el Estado y la universidad

Al examinar la bibliografía que aspira a describir y entender los sistemas de educación superior, es importante observar que la educación superior comparte especificidad institucional con otros sectores públicos como la salud y la justicia: está formada por instituciones públicas y un gremio fuerte. Ante estas circunstancias, las autoridades publicadas pueden actuar de dos maneras: centrándose en las universidades o en el mundo académico.

En la mayoría de publicaciones que analizan el funcionamiento y la transformación de los sistemas de educación superior se destaca la

34. En su análisis de la transformación del sistema de educación superior británico, Kogan y Hanney (2000) realizan un análisis interesante de lo que denominan la «élite cooptada», formada principalmente por académicos reconocidos como interlocutores por los actores políticos y ministeriales, y que contribuyen a definir las reformas que se van a realizar.

primera posibilidad y se presta atención exclusivamente a las relaciones entre el Estado y las universidades. Esta orientación se explica por dos motivos. En primer lugar, el contenido de las políticas públicas recientes concebidas para transformar los sistemas de educación superior es conocido: suelen reconfigurar el estatus, las estructuras internas, los organismos rectores, el ámbito de responsabilidad, los procesos de toma de decisiones y el ámbito de acción de las instituciones de educación superior (Braun y Merrien, 1999). En segundo lugar, esta acción se ve reforzada por las tendencias actuales hacia la transferencia de una autonomía institucional cada vez mayor a las universidades y hacia la constitución de instituciones más gobernadas, responsables y preparadas para rendir cuentas.

No se presta tanta atención al modo en que esto afecta a las relaciones entre el Estado y la profesión académica, pese al hecho de que, en numerosos países europeos, no eran las universidades sino el Estado quien se encargaba (o aún se encarga) de gestionar la contratación del personal de las facultades; o bien, como mínimo, el Estado influye en las carreras académicas (*cf.* por ejemplo Enders, 1996, 2001; Musselin, 2005). Evidentemente, esto influye en los vínculos que se desarrollan entre cada académico y su institución³⁵. En dichos casos, es posible que el Estado haya desarrollado relaciones más numerosas e intensas con los representantes de la profesión académica que con las instituciones de educación superior. Este modelo –que predomina o sigue predominando en los países influidos por el modelo napoleónico como Francia– condujo y sigue conduciendo a una cogestión del sistema por parte del ministerio y los representantes de la profesión. Por lo tanto, la descripción, la comprensión y el análisis de los sistemas de educación superior no pueden limitarse a las relaciones específicas entre el Estado y la universidad. Además, las relaciones entre el Estado y las universidades y entre el Estado y la profesión académica pueden variar considerablemente. A modo de ejemplo, en Alemania las universidades interactúan de modo frecuente, intenso y a veces limitador con el ministerio de su *Land* a través, en parte, de negociaciones espe-

35. Al comparar los mercados de trabajo académico en Francia, Alemania y Estados Unidos, Musselin (2005, capítulo 7) afirmaba que, en Francia, las universidades funcionan principalmente como refugios para los académicos franceses, mientras que las universidades alemanas se comportan como inversores que invierten en sus profesores al contratarlos (o como mínimo se comportaban así hasta el año 2001 y la introducción progresiva de salarios acorde a los méritos), y las universidades estadounidenses establecen una relación empleador-asalariado.

cíficas y, en parte, de intercambios burocráticos. Las relaciones que los ministerios de los *Länder* desarrollan con la profesión académica son completamente distintas, a saber, nada habituales y concentradas en un acontecimiento concreto: la contratación de profesores de élite³⁶ y la negociación de la financiación inicial necesaria para ello. En otras palabras, los ministerios de los *Länder* actúan como compradores en un mercado de profesores.

Por lo tanto, el examen de las relaciones entre el Estado y el mundo académico, así como entre el Estado y las universidades, conduce a la redefinición del triángulo de la coordinación desarrollado por Clark (1983). Se trata de una llamada al desarrollo de una comprensión más compleja de los sistemas de educación superior en la que se tenga en cuenta la tensión potencial básica que se genera entre las fuerzas organizativas y basadas en la profesión y el modo en que los Estado «gestionan» este fenómeno (Musselin, 2001, 2004). Lo que se sugiere es que no debemos analizar solo una parte de los sistemas de educación superior, sino resaltar su dualidad (organizaciones y profesión). Centrarse en exceso en las relaciones entre el Estado y las universidades también conduce a descuidar la investigación sobre el modo en el que los ministerios y los organismos intermedios como las agencias, los consejos de investigación,³⁷ etcétera toman actualmente sus decisiones, desarrollan sus actividades e interactúan a diario con los actores del sector.

Por último, la correlación entre el tipo de red/régimen político (que existe en cada país y caracteriza a su sistema de educación superior) y el tipo de políticas públicas (en términos de contenido e impacto) e intervención estatal predominantes en el país correspondiente raramente se examinan y analizan, con unas pocas excepciones (Kogan *et al.*, 2000; Musselin, 2001, 2004).

36. Esto solo ocurre en el caso de los profesores (*professoren*), jamás en el de los asistentes (*wissenschaftliche mitarbeiter*). El ministerio interviene en la negociación cuando se necesita financiación adicional para atraer a un académico de alto nivel. Para el resto, el ministerio se limita a comprobar que el proceso de contratación se haya desarrollado de modo regular, si bien está facultado para modificar la clasificación elaborada por la comisión de contratación, cosa que hace en ocasiones.

37. Las investigaciones realizadas por Lamont con otros compañeros sobre el modo en el que los organismos de financiación de la investigación americanos toman decisiones y seleccionan los proyectos que van a financiar muestra el interés que pueden tener estos estudios «internos» (Mallard *et al.* 2002; Guetzkow *et al.* 2002).

Tres posibles redefiniciones del papel del Estado-nación que han afectado a la educación superior

A continuación desarrollaremos la idea de que los estados-nación europeos están intentando pilotar cada vez más sus sistemas de educación superior –así como otros servicios públicos clave– en direcciones coherentes con sus respectivas políticas nacionales. Desde los años ochenta se han desarrollado tres posibles redefiniciones del papel del Estado-nación que pueden funcionar de modo distinto en las distintas jurisdicciones.

Gestión más fuerte del sector público

Una primera redefinición consiste en la transformación del sector público en un sector más restringido y gestionado. En Reino Unido, donde esta redefinición tuvo un gran impacto, puede denominarse «estrategia de reforma de la nueva derecha» o «thatcherista». Sin embargo, esta tendencia afectó a todos los países europeos y condujo a la reforma del sector público y al alejamiento del periodo anterior. Entre los años cuarenta y ochenta, varios países europeos aumentaron considerablemente el tamaño de su sector público y su Estado del bienestar (De Swaan, 1988). Esta tendencia global incluyó la masificación de la educación superior, normalmente financiada a través de los impuestos públicos, y gratuita para los estudiantes. En aquel momento, tanto la concepción mertoniana de una gran autonomía de la educación superior en determinados países como la concepción intervencionista en otros estaban muy arraigadas. Desde finales de los setenta, la presión política para reducir la presión fiscal relacionada con el Estado del bienestar condujo a la realización de esfuerzos coordinados para invertir este patrón a largo plazo de expansión del sector público y garantizar una mayor rentabilidad, privatizar las industrias nacionalizadas, reducir el poder de los sindicatos y aumentar la productividad en el sector público ampliado. Surgió un deseo político de reducir el tamaño y el poder del sector público. La existencia de grupos de interés de productores bien organizados en el seno del sector público (sindicados y asociaciones profesionales) hizo que estos cambios chocasen con una fuerte resistencia y desembocasen en un estilo de gestión agresivo y marcadamente descendiente. Así pues, se potenciaron la jerarquía y el mando como modo de gobernanza. El poder se concentró en la cúspide del Estado y

en las empresas y otras organizaciones para reducir la falta de gobernabilidad de los años setenta. Aunque Reino Unido es el caso paradigmático de la estrategia de reforma de la nueva derecha, se pueden observar aspectos de esta redefinición radical en otros países, como por ejemplo, Suecia e incluso Los Países Bajos. Incluso en países donde esta estrategia tuvo menor impacto, se pusieron en marcha grandes reformas del sector público para aumentar su rendimiento y eficiencia (véase Bezes, 2001, 2005 para Francia; Pollitt y Bouckaert, 2004, así como Page y Wright, 2006, para una comparación entre varios países europeos).

El evidente descontento estudiantil y las numerosos mítines marxistas y huelgas sindicales que se produjeron en las instituciones a partir de 1968 colocaron a las universidades en la mirilla de la nueva derecha. Los políticos y formuladores de políticas del sector universitario, al igual que en otros servicios públicos, se preocupaban por la eficiencia, la rentabilidad y por garantizar una gestión fuerte. Se exigió a las universidades que aumentasen su productividad, desarrollasen nuevas misiones y, más concretamente, asumiesen el liderazgo en la transferencia de tecnología y la innovación, así como que redujesen sus costes de funcionamiento, mejorasen sus índices de abandono, se adaptasen a las demandas del mercado laboral y prestasen atención a las necesidades de la sociedad (Dill y Sporn, 1995). En repetidas ocasiones se ha afirmado que aumentar la autonomía de unas universidades con una gobernanza más fuerte es la mejor opción para cumplir los objetivos citados. Es por ello que las reformas –por ejemplo las realizadas en Los Países Bajos (De Boer *et al.*, 1998; De Boer y Goedegebuure, 2001)– tenían como objetivo reforzar el liderazgo ejecutivo de las universidades y reducir el poder de los organismos de deliberación y la gobernanza colegiada (Braun y Merrien, 1999; Braun, 2002; Stöilting y Schimank, 2002). Estas universidades contaban con instrumentos (planes estratégicos, auditorías, etcétera), herramientas (por ejemplo software de gestión), indicadores (Cave *et al.*, 1991) y prácticas de gestión.

Tal como puede verse, estas reformas han generado cambios significativos en el equilibrio de poder existente en el sector de la educación: la dirección y los actores no ejecutivos han cobrado fuerza mientras que los sindicatos del sector público y el grueso del personal docente se han visto debilitados. Asimismo, el Estado intervino de manera más activa y confiada en el sistema de educación superior.

En paralelo, el papel del Estado a la hora de ofrecer educación superior se ha redefinido de varias maneras. En algunos países como Portu-

gal se ha fomentado el desarrollo del sector privado para cubrir la falta de capacidad del sector superior. En otros países se ha reducido la financiación pública (por ejemplo, en 1981 se realizaron recortes profundos y muy visibles en los presupuestos de Reino Unido), lo cual ha hecho que, pese al aumento en el número de estudiantes, disminuya el número de cargos académicos (como ocurrió por ejemplo en Alemania, según Enders, 2000). Esta situación condujo a las universidades a buscar otras formas de financiación, mientras otros países (de nuevo, Reino Unido, pero también Alemania y Austria) fomentaban la participación de la financiación familiar introduciendo tasas o aumentándolas. Finalmente, en todos los países, menos quizás en Reino Unido, el equilibrio de poder entre las instituciones de educación superior y el ministerio correspondiente se ha modificado en beneficio de este último.

Esta redefinición del papel del Estado a la hora de ofrecer y financiar la educación superior ha ido acompañada de intentos de transformar las maneras de actuar de los ministros. Tal como ha señalado Bleiklie (2000), las herramientas tradicionales no han desaparecido: la gobernanza basada en normas sigue siendo habitual en la educación superior en numerosos países, pero al mismo tiempo han surgido muchos nuevos instrumentos de gobernanza. Algunos de estos instrumentos aspiran a desarrollar una toma de decisiones delegada a un nuevo tipo de organismos, lo cual ha desembocado en la creación de organismos intermediarios, como por ejemplo agencias de todo tipo. Otros instrumentos, como por ejemplo, los contratos, aspiran a introducir negociaciones específicas, y otros consisten en abandonar el control *ex-ante* por la evaluación *ex-post*, cosa que ha provocado la expansión irresistible de organismos de evaluación por toda Europa (Campbell, 2003; Schwarz y Westerheijden, 2004).

Más que una pérdida de implicación, esto refleja una nueva forma de implicación del Estado en la educación superior. Las universidades son consideradas cada vez más como «actores clave» (como difusores del conocimiento, productores de la investigación y potenciadores de la innovación) en las «sociedades del conocimiento» y los gobiernos europeos jamás han prestado tanta atención a la educación superior y la investigación. Las universidades forman parte de la agenda política en todos los países y los gobiernos buscan maneras de facilitar una gestión más barata y eficiente del sector.

El vaciado del Estado-nación

Una segunda redefinición consiste en el vaciado del Estado-nación (Rhodes, 1997; Pierre, 2000; Frederickson, 2005) y en la aparición de un modo de gobernanza en red de la gestión pública. Según esta narrativa, el Estado-nación está perdiendo funciones, legitimidad y autoridad en beneficio de una gama cada vez más amplia de actores alternativos: desde hace tiempo, las corporaciones multinacionales como British Petroleum actúan como centros de poder alternativos al Estado-nación y este papel se ha visto reforzado por las condiciones de la globalización económica y la rápida circulación del capital más allá de las fronteras. Los nuevos sistemas de comunicación electrónicos tampoco tienen demasiado en cuenta las fronteras nacionales. Las funciones se trasladan del Estado-nación en dirección ascendente a la UE (incluido el proceso de Lisboa) o descendente a regiones fuertes. En numerosos países, las regiones han adquirido mayores competencias mediante las leyes de descentralización, con el consiguiente aumento del número de actores públicos implicados directamente en la gestión del sector público. Asimismo, para las funciones de prestación rutinaria de servicios se contrata a una gama de proveedores no pertenecientes al Estado. Los partidos políticos se encuentran en declive, pero las organizaciones de movimientos sociales como Greenpeace u Oxfam están en ascenso. La falta de legitimidad conduce a los actores estatales a consultar con actores no estatales y a formar coaliciones para obtener apoyo político. Los sistemas de control basados en el mando dejan paso a formas de gestión basadas en redes.

Aunque en numerosos países europeos, el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial se ha caracterizado por la existencia de relaciones cuasimonopolísticas entre las autoridades nacionales y sus sistemas de educación superior, en los años ochenta y posteriormente se produjeron grandes cambios. La educación superior es una función importante que puede transferirse del nivel nacional al nivel regional ampliado, pero que al mismo tiempo opera en el nivel de la UE. El papel de las autoridades públicas regionales/locales se ha ampliado,³⁸ ya sea por la descentralización de las competencias sobre educación superior a territorios concretos (Reino Unido, España), por el aumento de la autonomía en estas cuestiones de unidades ya descentralizadas (Alemania; véase

38. En muchos países, este fenómeno ha supuesto una recreación de la situación predominante antes de la Segunda Guerra Mundial, cuando el desarrollo de las universidades estaba estrechamente relacionado con evolución de la situación en el territorio local donde se encontraban situadas.

Kehm y Lanzendorf, 2006) o por la acción voluntaria de actores locales para que se les reconociese el derecho a expresar su opinión (Francia).³⁹

La participación de actores supranacionales en la educación superior es un tema más complejo, puesto que formalmente la Comisión Europea no tiene ninguna competencia sobre esta materia. Sin embargo, tal como ha mostrado de manera clara y precisamente (2005), eso no significa que no exista ninguna política europea de educación superior (*cf.* por ejemplo los programas Erasmus y la creación del ECTS). La Comisión Europea tiene competencias sobre la investigación y lleva más de 20 años desarrollando programas marco que influyen en las universidades europeas a través de la financiación de proyectos de investigación en colaboración. Además, aunque no estén lideradas por la UE,⁴⁰ iniciativas intergubernamentales como el proceso de Bolonia ha afectado a los sistemas nacionales de los países signatarios (Alesi *et al.*, 2005; Krücken *et al.*, 2005; Witte, 2006; Musselin, 2010) y no pueden ser ignorados por los ministerios de educación nacional. A estas diferencias más bien directas hay que añadirle el papel más indirecto de actores como la OCDE en el desarrollo de las referencias y buenas prácticas internacionales.

Por lo tanto, las instituciones de educación superior operan simultáneamente en redes regionales, nacionales e internacionales y tienen que interactuar con una amplia variedad de grupos de *stakeholders*. El poder se encuentra distribuido de manera difusa y pluralista. De hecho, la proliferación de redes distintas puede volverse apabullante, lo cual genera la sensación de que no hay ningún actor al que se puedan exigir cuentas de modo efectivo. El poder no está concentrado en los escalones superiores ni los sindicatos del sector público o el personal académico han perdido todo el poder (siguen siendo *stakeholders* importantes). El Estado no interviene directamente en el sector, sino que tiene la última palabra. Hay que profundizar en el análisis para descubrir si algunos actores de la red de educación superior son más poderosos que

39. En Francia, las leyes de descentralización no afectaban a la educación superior, la cual seguía siendo una cuestión nacional. Sin embargo, a partir de mediados de los ochenta, los actores locales (regiones, departamentos y ciudades) exigieron participar en las decisiones sobre educación superior y destinar parte de sus presupuestos a financiar equipos, edificios, becas, proyectos de investigación e incluso cargos docentes.

40. Si bien la UE, y más concretamente la Comisión, forman parte del proceso y, por ejemplo, Racké (2006) argumenta que, pese a su carácter intergubernamental, este proceso facilita la intervención (indirecta) de la Comisión en cuestiones relacionadas con la educación superior y legitima la producción de «documentos de la Comisión» sobre este asunto.

otros. Esto puede estar vinculado con el control de las finanzas o la ocupación de una posición central o nodal en la red. Las redes también pueden estar dominadas por elites sociales cerradas, en lugar de abiertas a las fuerzas democráticas.

La revitalización democrática

La tercera redefinición del Estado hace referencia a los intentos de garantizar la «revitalización democrática» de las formas patológicas y sobreburocratizadas de la administración pública. A modo de ejemplo, en numerosos países suramericanos numerosos autores que han analizado los gobiernos posmilitares surgidos en los últimos 20 años resaltan la importancia de que el Estado tenga una base democrática y el individuo no sea considerado un objeto, sino un ciudadano (véase Bresser-Pereira, 2004, sobre la evolución de la administración pública en Brasil). De Leon (2005) considera el desarrollo de formas más participativas de gestión pública como una estrategia para responder a la confianza cada vez menor que se deposita en las Administraciones. Este argumento es parecido al de Manin (1996), que explica el surgimiento de la democracia deliberativa partiendo de la experiencia de los límites de la democracia representativa.

La consecuencia es que tanto el monopolio de los conocimientos que hasta ahora se otorgaba a los funcionarios públicos como su capacidad para definir lo que es el interés general han sido criticados y discutidos, lo cual ha hecho que se reclamase una mayor participación de distintos *stakeholders* en la toma de decisiones públicas. El conocimiento profano fue reconocido como una forma específica de conocimiento experto y se crearon nuevos dispositivos para multiplicar las oportunidades de participación y deliberación en círculos más amplios. Estas tendencias pueden observarse en ámbitos de servicios públicos comparables: los foros de evaluación de la tecnología en campos como la asistencia sanitaria basada en datos, las conferencias basadas en el consenso (Joss y Durant, 1995), los foros híbridos (Callon *et al.*, 2001) y organismos deliberativos a nivel nacional (por ejemplo, la Comisión Nationale du Débat Public, en Francia) no han hecho más que expandirse.

En el contexto universitario, esta redefinición democratizadora implica una mayor participación del personal, los estudiantes y los *stakeholders* en la gobernanza de la institución, que ha adoptado distintas formas. Algunos países (por ejemplo Alemania, Los Países Bajos y Norue-

ga) han aprobado nuevas leyes y creado juntas universitarias (Mayntz, 2002) formadas en parte o en su totalidad por miembros de la universidad que se espera que desempeñen el papel de los *boards of trustees* americanos, establezcan prioridades, aprueben el presupuesto, validen estrategias, etcétera. Otros países, como Reino Unido, han incluido a miembros no académicos en sus consejos de investigación nacional.

La democratización también puede hacer aumentar la importancia de la función social de la universidad como pilar básico de la sociedad civil local y las interacciones fuertes con los *stakeholders* locales. La docencia puede impartirse de modos no tradicionales y es probable que la investigación comprenda un gran énfasis en la aplicabilidad y la utilidad. Algunos autores (Gibbons *et al.*, 1994; Novotny *et al.*, 2001) han anunciado una transición de los procesos de producción del conocimiento del «modo 1» al «modo 2», es decir, el paso de las agendas de investigación definidas por los académicos en función de su disciplina a las agendas de investigación definidas para resolver necesidades y problemas multidisciplinares de la sociedad.

En términos de la distribución de poder, existe un gran escepticismo respecto a la concesión de un poder excesivo a los líderes y una demanda de formas más tradicionales de rendir cuentas de manera democrática (incluida la elección de rectores). La base de la pirámide cobra más importancia en detrimento de la cúspide. Las universidades también son menos endógenas y más sensibles a la influencia de sus públicos locales. Los representantes electos son más asertivos en la formulación de políticas de educación superior en el ámbito tanto local como nacional. Las instituciones de educación superior se vuelven menos burocratizadas y más vitales a medida que el desarrollo de sistemas activos para afrontar externamente el diálogo influye y amplía el aparato organizativo, bien desarrollado y orientado, e internamente presente en las instituciones de educación superior. Así pues, el poder pasa a los que poseen las habilidades y bases políticas y a los que son capaces de participar en actos de organización colectiva.

Las tres principales narrativas de la reforma del sector público y su aplicación a la educación superior

En el apartado anterior hemos esbozado las tres principales redefiniciones del papel del Estado que pueden observarse en todos los países

Europeos y que han afectado a sus sistemas de educación superior. Sin embargo, cada una de estas tres redefiniciones se produjo con mayor o menor intensidad cada país europeo y, además, se combinaron de distinta manera. Mientras que el vaciado del Estado solía ir acompañado de cierta preocupación por la revitalización democrática, los países más centrados en reforzar la gestión de su sector público se veían menos afectados por los dos otros tipos de redefinición. Finalmente, es posible que la misma transformación adoptase formas distintas. Por ejemplo, la transformación del sector público ha ido estrechamente ligada al gestorismo en algunos países y a la modernización en otros.

Para comprender el sentido de estas aplicaciones divergentes y analizar las transformaciones experimentadas por los distintos países y sus sistemas de educación superior, quizás resulte útil vincularlas a las tres principales narrativas de la reforma de los servicios públicos: la nueva gestión pública, la gobernanza en red y la narrativa neoweberiana.⁴¹ Se denominan narrativas porque no se trata de marcos puramente analíticos que aspiran la comprensión en el sentido weberiano, sino que combinan elementos técnicos, políticos y normativos. Cada narrativa explica una historia sobre política y gestión que ha tenido más o menos influencia en cada país. En cada caso explicaremos de qué modo la narrativa se ha aplicado al sector de la educación superior.

La nueva gestión pública

La nueva gestión pública es una oleada de reformas del sector público muy conocida que surgió en Reino Unido durante los gobiernos de Margaret Thatcher en los años ochenta, pero que también ha influido en otros países, como por ejemplo Suecia y Nueva Zelanda (Hood, 1991, 1995; Ferlie *et al.*, 1996). Reino Unido ha exportado al resto del mundo instrumentos de reforma característicos de la nueva gestión pública (la privatización, las agencias ejecutivas descentralizadas, etcétera), de modo que se trata de algo más que de una tendencia presente solo en Reino Unido. La nueva gestión pública se basa en los siguientes elementos: (1) los mercados (o cuasimercados), en detrimento de la planifica-

41. La perspectiva adoptada en este tercer apartado es cercana a la contribución y el análisis de las distintas motivaciones de las políticas de ciencia y tecnología realizado por Braun (2006). En concreto, lo que este autor denomina «clúster de modernización» se puede asociar a la narrativa de la nueva gestión pública, mientras que el «clúster posmoderno» se puede asociar a la narrativa de la gobernanza en red.

ción; (2) la aplicación de sistemas potentes de medición, seguimiento y gestión, con el crecimiento de los sistemas de auditoría en detrimento de la regulación tácita o la autorregulación, y (3) la gestión empoderada y emprendedora, en detrimento de los profesionales y administradores colegiados del sector público (Andresani y Ferlie, 2006). La nueva gestión pública pretende conseguir que el sector público sea más reducido, eficiente y orientado a los resultados. Este movimiento está influido por ideas de organización económica en las que se otorga una gran importancia a los incentivos y el rendimiento, como por ejemplo la teoría del agente principal. Se presta mucha atención a objetivos como la eficiencia, la rentabilidad y el rendimiento, en detrimento de la democracia o la legitimidad. Asimismo, se sospecha de los productores del sector público en régimen de monopolio (incluidos los profesionales del sector público) y se intenta traspasar el poder a los consumidores y gestores y potenciar la jerarquía, ya sea directamente a través de la gestión de líneas o indirectamente a través de contratos sólidos dentro de un marco de agente principal. En la nueva gestión pública, el centro establece el marco estratégico y los instrumentos de gobernanza (se puede decir que no rema, sino que pilota) y la periferia tiene libertad operativa para rendir pero solo en el seno del marco estratégico determinado. Las ideas de la nueva gestión pública suelen ser adoptadas con más frecuencia por el Ministerio de Finanzas o el gabinete del primer ministro o el presidente que por los departamentos que gastan los fondos, como por ejemplo el Ministerio de Educación, y se imponen a los servicios públicos jerárquicamente y sobre el terreno.

Puede que exista cierta tensión entre estos tres principios subyacentes y que hayan surgido distintos subtipos de NGP (Ferlie *et al.*, 1996) pero, a diferencia de la concepción institucionalista –según la cual las reformas del sector público solo tienen un impacto superficial–, Ferlie *et al.* descubrieron que, como mínimo en el sector sanitario de Reino Unido, la nueva gestión pública había tenido un impacto considerable en los indicadores intermedios del proceso organizativo.

Además, en un examen general realizado recientemente (Ferlie *et al.*, 2005), se encontraron pruebas sustanciales del alcance y la profundidad de la NGP y se llegó a la conclusión de que resultaría prematuro afirmar que su tiempo ha pasado. Incluso países como Francia han terminado adoptando reformas características de la nueva gestión pública, si bien sin utilizar esta etiqueta: la reciente introducción de nuevos procedimientos presupuestarios públicos (*Loi organique sur la*

loi de finances o LOLF, por sus siglas en francés) sigue los principios básicos descritos anteriormente.

Respecto a la aplicación de las ideas de la nueva gestión pública al sector de la educación superior, podemos predecir los siguientes síntomas y señales:

- a) Reformas basadas en el mercado: fomento de la competencia entre estudiantes y financiación de la investigación entre instituciones de educación superior; el papel del Estado es desarrollar un mercado de educación superior ligero; las políticas se centran en la diversidad y en la elección, en detrimento de la integración y la planificación; se anima a los prestadores de servicios del sector privado a entrar en el mercado, y se considera aceptable la salida del mercado de los prestadores públicos de servicios que han fracasado.
- b) Establecimiento de precios reales para los honorarios de los docentes y los contratos de investigación como base para el comercio en este mercado.
- c) Endurecimiento de las limitaciones presupuestarias, que hasta entonces eran suaves: importancia del control financiero, enjuague de los déficits presupuestarios y aspiración a la eficiencia y la rentabilidad.
- d) Introducción de tasas de estudios elevadas para empoderar a los estudiantes como consumidores y elevar la calidad de la docencia.
- e) Desarrollo de sistemas de medición y seguimiento explícitos del rendimiento en la investigación y la docencia; desarrollo de sistemas de auditoría y comprobación (variante auditora de la NGP).
- f) Concentración de los fondos en las instituciones de educación superior con un mayor rendimiento (incentivación del lado del suministro).
- g) Objetivos explícitos y contratos de rendimiento a través de los cuales el Ministerio y sus organismos intentan pilotar verticalmente el sistema.
- h) Desarrollo de rectorados fuertes y miembros no ejecutivos procedentes del ámbito empresarial; transición a cargos nombrados, en lugar de elegidos; reducción de la representación del personal docente y los sindicatos en la gobernanza de las instituciones de educación superior; reducción de la influencia del Gobierno local (Reed, 2002).
- i) Desarrollo de roles de gestión más fuertes y abiertos por parte de los académicos con mayor poder en el escalón de los vicerrectores y los jefes de departamento (Jarrete, 1985; Reed, 2002); desarrollo de

doctrinas y prácticas basadas en la idea de que «los gestores deben gestionar» (subtipo de liberación de la gestión de la NGP).

- j) Expansión de la vinculación entre remuneración y rendimiento para el personal docente y gestión de los Recursos Humanos característica del sector privado.

Reino Unido sigue siendo un caso de referencia de la nueva gestión pública un exportador de reformas de este tipo. Allí, los distintos servicios públicos importaron en las ideas básicas de la NGP en momentos distintos y demostraron una capacidad distinta para imponerlas sobre el terreno. El ámbito de la sanidad fue uno de los primeros (véase, por ejemplo, Griffiths, 1983, sobre la gestión general del Servicio Nacional de Salud; Jarrett, 1985, sobre la potenciación del rol ejecutivo de los *vice-chancellors*), pero el centro demostró poca capacidad para imponer los cambios. No obstante, la capacidad del consejo de planificación para incentivar y convencer a instituciones de educación superior concretas es considerable y no debe ser subestimada.

Con todo, la influencia de la nueva gestión pública va mucho más allá de las fronteras de Reino Unido. Algunos «síntomas y señales» descritos anteriormente se pueden observar en otros países y otros –por ejemplo el (a)–, en casi todos. Para poner solo algunos ejemplos, el sistema de educación superior de Los Países Bajos ha recibido una gran influencia de las narrativas de la nueva gestión pública y presenta seis síntomas y señales en su totalidad (c, e, g, h, i, j) y algunos más parcialmente (por ejemplo, b). En un país como Alemania, donde la narrativa de la nueva gestión pública ha tenido menos éxito, actualmente se pueden observar cinco señales (c, d, f, g, j) y muchas de las medidas de la reciente «reforma de la calidad» realizada en Noruega coinciden con los síntomas de la nueva gestión pública.

Narrativa de la gobernanza en red

En los años noventa, los expertos en ciencias políticas señalaron que se estaba produciendo un vaciado del Estado-nación tradicional, puesto que sus funciones se alejaban del nivel ministerial nacional en dirección ascendente o descendente (Rhodes, 1997) o bien tenían que negociarse con numerosos actores sociales en la fase de implementación (con lo cual se funcionaba a partir de una democracia más deliberativa). Una de

las primeras contribuciones de esta bibliografía fue la comprensión y la reconceptualización de los «déficits de implementación» a través del desarrollo de modelos más ascendentes y emergentes de implementación.

Sin embargo, la creación de un «Estado hueco» genera un problema de gobernanza (Klijn, 2005). A raíz de la externalización de la responsabilidad directa sobre la producción acaecida a través de la privatización, la externalización y la agentización, el Estado debía recurrir a los contratos, la formación de alianzas y asociaciones y la persuasión, en lugar de a la jerarquía. El concepto de *gobernanza multinivel* surgió para afrontar estas nuevas condiciones. El término *gobernanza* es mucho más amplio que el antiguo concepto de *gobierno* (Le Galès, 1995; Borraz y Le Galès, 2001; Kooiman, 2003) y hace referencia no solo a las formas de organización basadas en redes —que ya estaban surgiendo en el sector privado (Pettigrew y Fenton, 2000)—, sino que además permite un mayor equilibrio entre los actores implicados, mayor democracia deliberativa y, por lo tanto, la coproducción de políticas públicas entre actores más numerosos, más diversos y más iguales.

Algunos autores vieron en esta narrativa una forma de organización emergente posterior a la nueva gestión pública (Newman, 2001) y más capacitada para afrontar una mayor complejidad social e incertidumbre que el enfoque descendente, basado en «silos» y con centro en el Estado característico de la nueva gestión pública.

Según esta visión, la nueva gestión pública era muy poco adecuada para afrontar cuestiones de políticas complejas o «retorcidas» que van más allá de los límites tradicionales y exigen un trabajo lateral (por ejemplo, la política antidroga). Es posible que el aumento de la complejidad política sea uno de los rasgos característicos de los sistemas modernos de Gobierno (véanse, por ejemplo, los casos del cambio climático y la seguridad alimentaria). El modelo de gobernanza en red parte de otras críticas a la nueva gestión pública. Uno de los temas principales es la creación de vínculos entre actores de políticas públicas para desarrollar cambios complejos (Klijn, 2005). Se habían generado costes de transacción excesivos a causa de la aplicación de cada vez más sistemas de auditoría basados en la nueva gestión pública, que, con frecuencia, no servían para nada (Power, 1997) y, como consecuencia, los profesionales del sector público (médicos, docentes y académicos) se habían desimplicado peligrosamente de la agenda oficial para el cambio.

En la narrativa de la gobernanza en red surge una variedad más amplia de actores e interacciones y el Estado central influye más que dirige

o, en otras palabras, gobierna con la sociedad, no por encima de ella (Padron, 2006). Se pasa de formas de gestión verticales a laterales. Se produce una transferencia del poder desde el centro del Estado-nación a niveles inferiores y superiores, incluidos niveles europeos. En este tipo de sistemas, la facultad de coordinación se encuentra compartida entre actores sociales y posiblemente funciona en varios niveles de análisis. Los conocimientos y las «mejores prácticas» se extienden por la red basándose en un grado elevado de confianza, la repetición de las interacciones y una cultura de «clan». Existen una interacción y una interdependencia profundas entre los socios de la red. La red desarrolla una capacidad de autoorganización y autopilotaje. El único rasgo distintivo del papel del Estado es su naturaleza de facilitador de relaciones: reúne a los actores, fomenta la confianza, arbitra y verifica las interacciones (Padron, 2006; Klijn, 2005). Para esta política «articulada» hay que reunir a los distintos organismos ejecutivos y otros actores no gubernamentales como coproductores de un bien complejo. Las relaciones de responsabilidad no son un sistema de comprobación *ex-post* impulsado por el Estado, sino un modo de «rendir cuentas» a los públicos locales. Esta narrativa se basa en el trabajo pionero de varios académicos franceses y neerlandeses dedicados a las políticas públicas sobre las formas de gestión pública basadas en redes (Le Gales, 1995; Kickert *et al.*, 1997; Klijn, 2005).

En lugar de la mezcla política de jerarquías y mercados característica de la nueva gestión pública, en esta narrativa la red de gestión pública se convierte en el principal instrumento de coordinación. Existen grandes parecidos con la bibliografía de ciencias políticas sobre la producción de conocimiento denominada de «modo 2» (Gibbons *et al.*, 1994; Novotny *et al.*, 2001), que otorga una gran importancia a la coproducción de conocimiento entre las instituciones de educación superior y una amplia variedad de actores no tradicionales. Sin embargo, determinadas redes forman «comunidades de políticas integradas» y cohesionadas que son capturadas por una estrecha gama de grupos de interés poderosos (Rhodes, 1998).

En lo relativo a las políticas y la gestión del sector de la educación superior, la narrativa de la gobernanza en red tiene las siguientes implicaciones:

- a) No se da demasiada importancia a las reformas basadas en el mercado, el establecimiento de precios o las limitaciones presupuestarias

estrictas características de la nueva gestión pública; el desarrollo de redes de educación superior entre instituciones de educación superior y entre dichas instituciones y otros actores sociales es un instrumento político alternativo que se utiliza en lugar de los mercados o las jerarquías.

- b) Estas redes no se gestionan simplemente desde arriba, sino que desarrollan una capacidad considerable de autopilotaje y autoorganización.
- c) El conocimiento avanzado, el aprendizaje organizativo, el reconocimiento y la solución conjuntos de problemas y las «mejores prácticas» se difunden por estas redes y hacen aumentar la calidad en todo el sistema.
- d) Se amortiguan los sistemas de control basados en auditorías característicos de la nueva gestión pública y se regresa a sistemas más suaves de regulación o incluso a sistemas reformados de autorregulación profesional.
- e) Las instituciones de educación superior se encuentran ubicadas en un sistema de gobernanza multinivel cada vez más complejo; están relacionadas no solo con el ministerio nacional y sus organismos, sino cada vez más con niveles de administración regional y local y con el nivel de la UE. Estos niveles también intentan pilotar las instituciones de educación superior.
- f) Las instituciones de educación superior cada vez están más relacionadas con distintos *stakeholders* no gubernamentales como las empresas y la sociedad civil, así como con organismos gubernamentales; algunos de ellos pueden intentar dirigir las universidades hacia formas comercialmente útiles de docencia e investigación.
- g) El Ministerio de Educación y sus organismos encargados de la educación superior adoptan un papel indirecto y moldeador; son quienes tienen la última palabra entre los distintos actores en beneficio del interés público.
- h) Se desarrollan colaboraciones, consorcios y alianzas estratégicas entre las instituciones de educación superior que pueden funcionar como estados híbridos entre la autonomía de cada institución de educación superior y las fusiones.
- i) Los sistemas de gobernanza de las instituciones de educación superior se redefinen para hacerlos más pluralistas y participativos y menos directivos; se desarrollan nociones de responsabilidad como «rendir cuentas» a otros *stakeholders* mediante el diálogo cara a cara.

- j) En el estilo de gestión se priorizan las habilidades de liderazgo «blando», la elaboración de visiones y los enfoques basados en redes; asimismo, se da importancia a la distribución del liderazgo y los enfoques basados en el equipo, en lugar de la gestión altamente individualizada característica de la NGP.
- k) Los sistemas de gestión de recursos humanos recompensan el rendimiento de los equipos en lugar del de los individuos y solo existe una diferenciación limitada del salario para preservar la existencia de un fin colectivo en la red.

Tal como se ha explicado anteriormente, ningún país puede considerarse el caso de referencia, sino que se pueden observar distintas señales en distintos casos. En Francia, por ejemplo, hay cuatro síntomas presentes (a, b, c, h) y dos parcialmente observables (e y g). En concreto, la posibilidad abierta recientemente de que las instituciones de educación superior francesas se unan a una superestructura común denominada «PRES» (polo de investigación y educación superior) es muy característica del síntoma «h». En Alemania, la aparición de numerosos organismos de acreditación constituye un buen ejemplo de desarrollo de un papel cada vez más indirecto del Estado (g). Finalmente, la señal «e» es relevante en la mayoría de países europeos, con el desarrollo de políticas de educación superior e investigación en el ámbito europeo y la potenciación, en muchos casos, de niveles infranacionales (regiones, *Länder*, etcétera).

La narrativa neoweberiana

La narrativa neoweberiana puede considerarse una aplicación de los principios de la revitalización democrática a la reforma de la gestión pública. En el marco de la gestión pública europea, en su análisis de la reforma de la gestión pública Pollitt y Bouckeaert (2004) sugieren que existe un subtipo de los denominados estados weberianos o *Rechtsstaat* (por ejemplo, Alemania y Francia), que se caracterizan por la existencia de un funcionariado desarrollado con un estatus legal especial y un cuerpo elaborado de derecho administrativo. Estas condiciones han desembocado en una gran burocratización del sector público, que pasó a estar orientado internamente y a priorizar la racionalidad procedimental en detrimento de la sustantiva. Al mismo tiempo, existe una

vinculación subyacente a la igualdad procedimental y al proceso debido que proporciona. Es por ello que Pollitt y Bouckear (2004) afirman que las denominadas «reformas neweberianas» han intentado combinar una reafirmación de varios principios fundamentales weberianos:

- a) La reafirmación del papel del Estado como facilitador principal de las soluciones a los nuevos problemas políticos y sociales. En el sistema de educación superior, esto implica que el Estado debe seguir pilotando de manera férrea el sector de la educación superior, puesto que tiene una importancia estratégica para la sociedad en su conjunto.
- b) La reafirmación del papel de la democracia representativa (central, regional y local) como aparato legitimador en el aparato estatal. En el sistema de educación superior, esto implica el aumento del escrutinio y el debate por parte de los políticos elegidos en los tres niveles citados de políticas y presupuestos de educación superior. Internamente, implica la aplicación de procesos de elecciones para cubrir altos cargos como rectorados y jefaturas de departamento, así como roles de asesoría no ejecutiva dentro de la estructura de gobernanza de las instituciones de educación superior.
- c) La reafirmación del papel del derecho administrativo –convenientemente modernizado– a la hora de preservar los principios básicos de la relación entre el Estado y el ciudadano. En el sistema de educación superior, esto implica el rechazo del liderazgo descendente y la conservación de nociones fuertes del proceso debido, si bien en una forma simplificada y menos jurídica.
- d) La conservación de la idea de un servicio público con un estatus, una cultura y unos términos y condiciones específicos. En el sistema de educación superior, esto implica restricciones al paso de los altos cargos del sector privado al sector de la educación superior; la protección de un núcleo académico permanente y de los límites establecidos al uso de una mano de obra académica flexible y basada en contratos; la defensa de un «código de honor» académico y una autorregulación efectiva, y la preservación de un sistema de gestión de los recursos humanos específico y protegido.

A los principios weberianos anteriores se les añaden los siguientes elementos neweberianos:

- a) Transición de la orientación interna hacia las normas burocráticas a una orientación externa concebida para satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Esto implica el desarrollo en el sistema de educación superior de mecanismos de planificación de servicios orientados «externamente» y de sistemas de aseguramiento de la calidad de propiedad académica pero, al mismo tiempo, vinculados con las necesidades y las preferencias de los ciudadanos (y los estudiantes). Asimismo, implica el desarrollo de un personal docente académico centrado en los ciudadanos o de nuevos profesionales que miren más allá de los grupos de referencia internos.
- b) La complementación (no la sustitución) de la democracia representativa por varios dispositivos de consulta con los ciudadanos que comprenden la creación y el uso de grupos de enfoque, los foros de *stakeholders* y procesos de consulta más elaborados que alimentan la elaboración de estrategias.
- c) La modernización de las leyes para fomentar la mejora de los resultados en detrimento del cumplimiento del proceso; el paso de sistemas de control *ex-ante* a sistemas de control *ex-post*. En los sistemas de educación superior, esto implica la optimización de las normas y reglas y una mayor orientación a los resultados (en este punto puede existir un vínculo con la nueva gestión pública).
- d) La profesionalización del servicio público de modo que el burócrata sea no solo un experto legal, sino también un gestor profesional orientado a satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Se esperan efectos parecidos a los del indicador (a).

El crecimiento progresivo de la administración regional en Francia desde los años ochenta –con competencias en la esfera de la educación superior– constituye un buen ejemplo de este tipo de reforma, al igual que el refuerzo de la formulación de políticas de educación superior (relacionado con un debate sobre las finanzas públicas) en Escocia y Gales tras la descentralización por parte de Reino Unido.

Otras perspectivas

Tal como se muestra en las páginas anteriores, las cuestiones relacionadas con el pilotaje y la gobernanza de la educación superior y sus transformaciones recientes han sido abordadas con frecuencia, pero también

hemos señalado otras cuestiones no tratadas o con un gran potencial. En este último apartado del capítulo, sugeriremos tres grandes perspectivas. La primera se basa en la hipótesis de que la gobernanza pública/política de la educación superior seguirá siendo influyente e importante pero, al mismo tiempo, intenta analizar cómo evolucionará. La segunda también se basa en esta hipótesis para cuestionar los resultados de la gobernanza de la educación superior. En cambio, la tercera sugiere que en el sector de la educación superior pueden surgir otras formas de regulación que escapen al control, el pilotaje y la influencia política de cualquier nivel de autoridad pública (regional, nacional o supranacional) y propone el desarrollo de más investigación sobre estos cambios intersticiales que ya se pueden observar.

Profundizar en la reflexión sobre las tres narrativas

La primera perspectiva consiste en desarrollar la reflexión a partir de las tres narrativas expuestas hasta ahora en tres direcciones.

VÍAS DE CAMBIO ALTERNATIVAS A LARGO PLAZO EN LAS NARRATIVAS SOBRE LA GOBERNANZA DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

Las narrativas de la NGP, la gobernanza en red y neoweberianas pueden verse como ideales de organización del sector público. Sin embargo, en la realidad solemos encontrar una mezcla híbrida de las tres narrativas. En términos de ubicación teórica, el trabajo de Hinings y Greenwood (1988) (también Hinings *et al.*, 1999) sobre los «arquetipos organizativos» y las vías alternativas de cambio en las organizaciones en sectores como las empresas de contabilidad resulta útil en este contexto, por lo que aprovecharemos parte de sus reflexiones.

- Pueden existir «híbridos»: una mezcla de NGP, gobernanza en red y formas neoweberianas. Una pregunta que surge es si dichos híbridos son estables o contienen contradicciones internas, de modo que llegará un momento en que se regrese a una forma pura... ¿además del cambios transformadores, pueden producirse cambios sedimentados que impliquen el paso de un arquetipo a otro? (Hinings *et al.*, 1999).
- Se pueden dar «oscilaciones»: con el tiempo, un sistema puede oscilar de una narrativa a otra y de nuevo a la primera. Por ejemplo, es

posible que Reino Unido haya pasado de la nueva gestión pública a la gobernanza en red y regresado a la primera más recientemente, con la reaparición de las fuerzas del cuasimercado en la educación superior.

Los dos primeros puntos exigen la reconsideración de los estudios existentes y su reinterpretación a la luz de las tres narrativas anteriores (en lugar de solo una) durante un periodo de tiempo prolongado.

Otra cuestión planteada por Hinings y Greenwoods está relacionada con la perspectiva de un cambio radical versus adopción superficial: los autores citados sugieren que los sistemas que se mueven hacia una forma pura tienen más posibilidades de experimentar cambios rápidos y simultáneos en su estructura, sus sistemas y su ideología (Barnett, 2003). En cambio, desde una perspectiva institucionalista (Meyer y Rowan, 1977; DiMaggio y Powell, 1983; March y Olsen, 1989), se diría que solo resulta probable una adopción superficial de las reformas. El «núcleo» burocrático profesional de las instituciones de educación superior se aísla de las presiones externas desconectando el centro de la universidad de las demandas de las políticas. Una de las principales conclusiones del proyecto de comparación de la transformación de los sistemas de educación superior de Noruega, Suecia y Reino Unido (Kogan *et al.*, 2000), fue que las reformas del nivel macro al nivel micro habían tenido un alcance limitado.

Este último punto pone de manifiesto la necesidad de contar con investigaciones más ambiciosas que analicen simultáneamente la estructura, los sistemas y la ideología, pero al mismo tiempo también en distintos niveles (regímenes políticos, instituciones y actores) y en dimensiones distintas (prácticas, identidades, relaciones) para intentar explicar cómo y por qué algunas reformas pueden afectar a todas las formas, los niveles y las dimensiones, mientras que otras generan una desconexión entre los distintos aspectos.

INSTRUMENTOS Y HERRAMIENTAS PERTENECIENTES A LAS TRES NARRATIVAS

En muchos países, la educación superior ha sido un campo importante de introducción de nuevas herramientas de gestión pública y gobernanza pertenecientes a las tres narrativas expuestas anteriormente. Resulta muy interesante examinar en mayor detalle la teoría que incorporan los instrumentos citados (Foucault, 1998; Lascoumes y Le Galès, 2004) y, claro está, los efectos esperados y no esperados de los mismos. En una

primera aproximación, estos nuevos instrumentos pueden organizarse en distintas categorías y relacionarse con distintas narrativas.⁴²

Entre los instrumentos más interesantes hay un lugar destacado reservado a los relacionados con la evaluación. En esta categoría, la introducción de la QAA (docencia) y el RAE (investigación) en Reino Unido a mediados y finales de los ochenta se puede considerar un caso clásico de uso de instrumentos de pilotaje basados en la nueva gestión pública. Ambos instrumentos han permanecido activos hasta la actualidad, pese al cambio de Gobierno en 1997. Mientras que los costes del escalado de los sistemas de la QAA (Power, 1997) generaron inquietud entre los vicerrectores y, a principios de la década de 2000, se tendió a priorizar revisiones más «suaves», el sistema RAE ha seguido adelante e incluso se ha intensificado.

La segunda categoría corresponde a las nuevas fórmulas desarrolladas para asignar presupuestos y recursos humanos. La mayoría también se basa en la nueva gestión pública, pero algunas –basadas en relaciones contractuales y compatibles con la narrativa de la gobernanza en red– aspiran a tener más presentes las peculiaridades de cada institución; otras se basan principalmente en fórmulas formalizadas que funcionan como incentivos económicos y aspiran a transformar los comportamientos individuales. En esta categoría de herramientas podemos encontrar instrumentos más bien atípicos que sirven para identificar un pequeño grupo de ganadores al que se asigna una gran cantidad de recursos. Un ejemplo es la *excellenzinitiative*, que se encuentra en curso en Alemania para identificar a las diez mejores universidades del país⁴³ y suministrarles grandes cantidades de recursos.

El tercer grupo está formado por buenos ejemplos de gobernanza en red. En Reino Unido, de la descentralización de las competencias sobre políticas de educación superior a los nuevos parlamentos descentralizados de Escocia y Gales a partir de 1997; el énfasis en el desarrollo del liderazgo académico y el fomento –más recientemente– de las alianzas estratégicas entre instituciones de educación superior, y, por último, la colaboración del consejo de financiación (HEFCE) constituyen ejemplos claros en este sentido. En Francia podemos citar a los PRES

42. De nuevo, nos encontramos cerca del enfoque de Braun (2006), que cuestiona la existencia de una relación entre el vínculo de los instrumentos de las políticas de ciencia y tecnología y la mezcla de motivaciones políticas.

43. Además de los 40 mejores programas de graduado y los 30 mejores clústeres científicos, en total se asignarán 1.900 billones.

(*pôles d'enseignement supérieur et de recherche*), que tienen el objetivo de fomentar la cooperación entre las instituciones de educación superior ubicadas en un mismo territorio.

La última categoría de instrumentos está dedicada a la creación institucional de organismos intermedios que se encargan de nuevas misiones o de misiones ya existentes que anteriormente realizaban organismos públicos. Los instrumentos de esta categoría pueden considerarse un homenaje a la nueva gestión pública, a la gobernanza en red o a la narrativa neoweberiana, en función de los motivos que los impulsan y su aplicación concreta en cada contexto nacional. El desarrollo de consejos nacionales de investigación en muchos países –y también en el ámbito de la UE– con la reciente aplicación del Consejo Europeo de Investigación es uno de los ejemplos más característicos, como también la creación de organismos de acreditación.

Si examinamos más atentamente los instrumentos, surgen dos perspectivas de investigación distintas.

En primer lugar, si seguimos la ruta trazada por Lascoumes y Le Galès (2004), esta multiplicación de instrumentos puede conducir a las siguientes preguntas.

- Sobre la instrumentación y la recomposición del Estado: ¿qué lecciones pueden aprenderse de la redefinición del Estado, la acción pública y la gestión pública en la educación superior a través de estos instrumentos?
- Sobre los cambios en las políticas públicas: ¿hasta qué punto los debates y los acuerdos sobre los instrumentos despolitizan los debates sobre educación al facilitar la construcción de consensos a partir de equipos formales aparentemente neutrales?
- Sobre la instrumentación como teoría implícita incorporada: ¿qué implicaciones políticas tienen los nuevos instrumentos enumerados más arriba?; ¿qué nos indican sobre el ejercicio y la transformación del poder político en las instituciones de educación superior?
- Sobre la instrumentación y sus efectos concretos (es decir, efectos inesperados: inercia, generación de una representación específica y problematización de las cuestiones en juego): ¿de qué modo los nuevos instrumentos producen nuevas concepciones/representaciones sobre la educación superior, cuáles son sus efectos inesperados y de qué modo empoderan a algunos actores y debilitan a otros?

En segundo lugar, estos instrumentos no son específicos de las instituciones de educación superior, sino que pueden reflejar patrones más amplios y ser objeto de una comparación fructífera entre sectores.

NARRATIVAS Y NUEVOS NIVELES DE GOBERNANZA

Muchas veces el análisis de las narrativas sobre los modos de gobernanza pública se centra en las políticas, las reformas y las decisiones públicas en el ámbito nacional. Sin embargo, como explicábamos antes, la educación superior como sector público ha experimentado el desarrollo de formas tanto regionales como europeas de gobernanza junto al Estado-nación, lo cual genera nuevas cuestiones. Más concretamente, creemos que el debate sobre la europeización es una vía prometedora, ya que parece resumir la mayoría de debates que hemos citado anteriormente. De entrada, la propia noción de gobernanza en varios niveles ha sido concebida para dar un sentido a ese ente extraño denominado «Unión Europea». Desde el punto de vista empírico, nuestro objetivo es evaluar cuál será el impacto de la europeización en las instituciones de educación superior. Es difícil no percibir la importancia de este proceso, teniendo en cuenta la enorme importancia que tienen las instituciones de educación superior para los sistemas nacionales de innovación y la economía política europea en general.

No obstante, esta perspectiva también debe afrontar otros problemas. El primero de ellos es que aún no se ha analizado la gobernanza europea de la educación superior en el marco de las narrativas desarrolladas anteriormente. A primera vista, y como primera aproximación, se puede sugerir que, en este sector, los procesos intergubernamentales (como el de Bolonia; véase Ravinet, 2005), el uso de métodos de coordinación (Gornitzka, 2006) y derecho blando (Abbott y Snidal, 2000) constituyen formas de gobernanza en red, mientras que algunas de las políticas impulsadas por la Comisión están más cercanas a la nueva gestión pública o a las narrativas neweberianas.

La calificación y el análisis de las narrativas de la gobernanza en la educación superior surgidas en el ámbito europeo plantean dos problemas adicionales:

- Hay que estudiar la combinación de las distintas narrativas impulsadas por actores que, como mínimo, son parcialmente distintos.
- Hay que estudiar la interrelación y la combinación entre las narrativas en el ámbito europeo y las que caracterizan a la gobernanza de la

educación superior en cada país de la UE, así como a su impacto en el proceso de europeización.

Las reformas de la gobernanza en la educación superior y la base de la investigación

Las «reformas» de la educación superior se suelen vincular a los supuestos normativos de sus impulsores políticos y a los reformadores interesados en impulsarlas (por ejemplo, «la nueva gestión pública es más eficiente que la burocracia tradicional, un gobierno universitario fuerte es mejor que uno débil, la gobernanza es mejor que una relación exclusiva entre el Estado y las universidades»). Se trata de llamadas a la acción política y colectiva, así como de soluciones basadas en hechos, y deben poder sobrevivir en el ámbito político. Muchos críticos de la nueva gestión pública suelen dar argumentos más normativos que empíricos, como por ejemplo que destruirá la participación y el carácter colegiado y que prioriza la cantidad en detrimento de la calidad.

Existe una industria internacional de reforma de la gestión pública que reúne a compradores y vendedores de reformas. ¿Por qué determinadas reformas se difunden internacionalmente mientras que otras solo tienen un significado local? Mathiasen (2005) señala varios agentes internacionales vitales para la difusión de la reforma general de la gestión pública, como por ejemplo la OCDE y el Banco Mundial (la UE también puede tener un papel importante). A modo de ejemplo, los créditos del Banco Mundial a los países en desarrollo pueden ir vinculados a la adopción de una estrategia aprobada de reforma de la gestión pública. Las empresas de asesoría sobre gestión (Saint Martin, 2005) también difunden las estrategias de reforma que prefieren en las organizaciones del sector público. Asimismo, algunos *think tanks* o políticos, funcionarios o académicos de perfil alto pueden actuar como agentes de difusión internacional (sería muy interesante analizar este tema en el contexto de la educación superior). Así pues, la introducción de reformas de la educación superior no es únicamente un proceso racional, sino que también está influida por las modas en el ámbito de la gestión.

Con todo, una pregunta importante que se puede plantear desde el punto de vista de las políticas basadas en datos es la siguiente: ¿estas reformas de la educación superior «funcionan»? Se trata de una pregunta

muy amplia que obliga a plantear cuestiones teóricas, metodológicas y empíricas. ¿Cuáles son los criterios y el marco teórico que permiten decidir si una reforma funciona o no? ¿Cómo se puede aislar el impacto de una reforma de las muchas otras variables que se pueden confundir con ella? ¿Cómo podemos recoger datos adecuados? ¿Cómo son los diseños de investigación de calidad en este campo? ¿Cómo comparamos el antes y el después? ¿Cómo podemos evaluar cuantitativa y cualitativamente los efectos de la reforma?

El desarrollo de una base de investigación de calidad sobre la reforma de la educación superior es un objetivo a largo plazo importante que exige reflexión, coordinación e inversión. La base de investigación de la educación superior parece menos desarrollada que la base de investigación de la gestión de la asistencia sanitaria, un ámbito en el que se desarrollan iniciativas como la Colaboración Campbell, concebida para codificar el conocimiento de calidad. En ausencia de una base potente de investigación primaria, un posible atajo sería analizar su reflejo en las políticas mediante una búsqueda de la bibliografía publicada y su interpretación según su relevancia para la formulación de políticas.

¿Hacia el descarte de la gobernanza pública en la educación superior?

La última perspectiva de investigación que hay que desarrollar se basa en una hipótesis totalmente contraria a la que constituía la base de los dos apartados anteriores. Dicha hipótesis cuestiona la capacidad de la gobernanza pública para mantener su influencia y su papel en todas las partes de los sistemas de educación superior y, por lo tanto, se centra en los hechos, los ámbitos y los acontecimientos que podrían escaparse (y, de hecho, se escapan) de la gobernanza local, nacional y supranacional.

Este tipo de investigación debería basarse en nuevas formas de internacionalización. La primera hace referencia al tipo de relaciones que estas instituciones desarrollan entre sí. Se basa en la «cooperación», ya que algunas instituciones forman pequeños clústeres de instituciones de gran reputación que cooperan y, al mismo tiempo, compiten en los mismos mercados por los mejores estudiantes y académicos y por los recursos. La consecuencia es que las redes selectivas de instituciones de élite (como, por ejemplo, el grupo Russell en Reino Unido) ya no son nacionales, sino que tienden a desarrollarse en el ámbito regional (por ejemplo, Universitat 21 o la Liga de Universidades de Investigación Europeas).

El segundo elemento que hay que citar es que la mayoría de estas redes internacionales son muy recientes y están basadas en la autoselección; además, son multimodales. Aparte de los clústeres intercontinentales, existen varias redes interregionales desarrolladas por las autoridades públicas regionales o mediante acuerdos más específicos entre dos o tres instituciones sobre programas o titulaciones comunes.

Todas estas iniciativas no pueden compararse y harían falta más estudios para determinar si son simples ventanas o estructuras supranacionales activas. ¿Hasta qué punto son utilizadas por algunas de las instituciones correspondientes para desarrollar currículos o titulaciones que luego escapan a las legislaciones nacionales? ¿Hasta qué punto contribuyen a generar mano de obra internacional altamente cualificada formada para las organizaciones internacionales y supranacionales, en lugar de para fines nacionales? ¿Hasta qué punto las autoridades públicas nacionales o los organismos supranacionales (por ejemplo, la UE o el GATTS) pueden controlar estas redes y las instituciones que forman parte de ellas? ¿Las instituciones multinacionales de educación superior se pueden comparar con corporaciones multinacionales emergentes (por ejemplo BP o EDF)? Y, si observamos este proceso desde el otro lado, ¿hasta qué punto estos clústeres de instituciones o universidades que actúan en un mercado más global que local influyen en la gobernanza nacional?⁴⁴ Hay que profundizar en estas cuestiones para centrarnos no solo en la gobernanza, sino también en las posibles políticas no gobernadas y en los «territorios» organizativos.

Conclusiones

Esperamos haber conseguido relacionar el examen de los patrones cambiantes de la organización y la gestión de las instituciones de educación superior con conceptos más amplios que forman parte de las ciencias políticas, la teoría de las organizaciones y el corpus de trabajo que se está desarrollando en la gestión pública. Hemos expuesto las siguientes tesis:

- La mayoría de reformas organizativas y de gestión observables en la educación superior no pueden examinarse de modo aislado, sino

44. ¿Se trata de una amenaza real? Algunos observadores británicos han planteado la posibilidad de que Oxford y Cambridge amenacen al gobierno británico con contratar solo a estudiantes extranjeros si las tasas no aumentaban.

como parte de un patrón más amplio de reformas del sector público. El Estado intenta pilotar los subsistemas de educación superior como hace con otros subsistemas de prestación de servicios con financiación pública.

- Las reformas individuales no deben examinarse de modo aislado o como respuestas tácticas únicas, sino que están relacionadas con narrativas sobre la reforma. Hemos señalado la nueva gestión pública y la gobernanza en red como narrativas alternativas de la reforma del sector público y esbozado varios indicadores investigables.
- Se pueden distinguir vías de cambio alternativas a largo plazo.
- Las condiciones nacionales de la dependencia de los itinerarios siguen influyendo y es poco probable que se produzca una convergencia en una sola vía.

También hemos llamado la atención sobre la inexistencia de una base de investigación bien desarrollada en este ámbito. El primer paso sería codificar lo que ya han publicado los equipos académicos de toda la UE, pero también es necesario realizar estudios longitudinales y quizás comparativos (transnacionales y transectoriales) de calidad para generar datos primarios.

Agradecimientos

Los autores dan las gracias a Ute Lanzendorf (INCHER, Universidad de Kassel) por haberles proporcionado una bibliografía muy completa sobre el pilotaje en la educación superior en algunos países europeos. También quieren dar las gracias a Patrick Le Galès, que comentó este capítulo en el seminario del HELF celebrado en París, y a todos los participantes en el mismo.

Referencias bibliográficas

- Abbott, K.; Snidal, D. (2000). «Hard law and soft law in international governance». *International Organization*, 54 (3), 421-456.
- Alesi, B.; Bürger, S.; Kehm, B.; Teichler, U. (2005). *Bachelor and Master Courses in Selected Countries Compared with Germany*. Bonn: BMBF.
- Amaral, A.; Meek, L.; Larsen, I. (eds.). (2000). *The Higher Education Managerial Revolution?* Dordrecht: Kluwer.

- Andresani, G.; Ferlie, E. (2006). «Studying governance within the British public sector and without: Theoretical and methodological issues». *Public Management Review*, 8 (3), 415-432.
- Barnett, R. (2003). *Beyond all Reason Living with Ideology in the University*. Londres: Open University Press.
- Bezes, P. (2001). «Defensive versus offensive approaches to administration reform in France (1988-1997): The leadership dilemmas of French prime ministers». *Governance*, 14 (1), 99-132.
- (2005). «Le modèle de 'l'Etat-stratège': Genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française». *Sociologie du Travail*, 47 (4), 431-450.
- Bleiklie, I. (2000). «Policy regimes and policy making». En: Kogan, M.; Bauer, M. Bleiklie, I.; Henkel, M. (eds.). *Transforming Higher Education: a Comparative Study* (pp. 53-87). Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Bleiklie, I.; Høstaker, R.; Vabø, A. (2000). *International Study of Higher Education: Norway*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Bloor, D. (1976). *Knowledge and Social Imagery*. Londres: Routledge and Kegan Paul (*Conocimiento e imaginario social*. Barcelona: Gedisa, 2003).
- Borraz, O.; Le Galès, P. (2001). «Gouvernement et gouvernance des villes». En: Leresche, J. (ed.). *Gouvernance Locale, Coopération et Légitimité: Le cas Suisse Dans une Perspective Comparée* (pp. 345-367). Paris: Pedone.
- Braun, D. (2002). «Regulierungsmodelle und Machtstrukturen an Universitäten». En: Stölting, E.; Schimank, U. (eds.). *Die Krise der Universitäten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (2006). «The mix of policy rationales in science and technology policy». *Melbourne Journal of Politics*, noviembre (documento digital).
- Braun D.; Merrien, F. (eds.) (1999). *Towards a Model of Governance for Universities? A Comparative View*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Bresser-Pereira, L. (2004). *Democracy and Public Management Reform: Building the Republican State*. Oxford: Oxford University Press.
- Callon, M.; Lascoumes, P.; Barthe, Y. (2001). *Agir Dans un Monde Incertain: Essai sur la Démocratie Technique*. Paris: le Seuil.
- Campbell, D. (2003). «The evaluation of university research in the United Kingdom and the Netherlands, Germany and Austria». En: Shapira, P.; Kuhlmann, S. (eds.). *Learning from Science and Technology Policy Evaluation* (pp. 98-131). Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar Publishing.
- Cave, M.; Hanney, S.; Kogan, M. (1991). *The Use of Performance Indicators in Higher Education: A Critical Analysis of Developing Practices*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.

- Cerych, L.; Sabatier, P. (1986). *Great Expectations and Mixed Performance: Implementation of European Higher Education Reforms*. Stoke-on-Trent: Trentham Books.
- Clark, B. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross-national Perspectives*. Berkeley, CA: University of California Press (*El sistema de educación superior: una visión comparativa de la organización académica*. México: Nueva Imagen, 1991).
- Corbett, A. (2005). *Universities and the Europe of Knowledge. Ideas, Institutions and Policy: Entrepreneurship in European Union Higher Education Policy, 1955-2005*. Londres: Palgrave Macmillan.
- De Boer, H.; Denters, B.; Goedegebuure, L. (1998). «Dutch disease or Dutch model? An evaluation of the pre-1998 system of democratic university government in the Netherlands». *Policy Studies Review*, 15, 37-50.
- De Boer, H.; Goedegebuure, L. (2001). «On limitations and consequences of change: Dutch university governance in transition». *Tertiary Education and Management*, 7 (2), 163-180.
- De Leon, L. (2005). «Public management, democracy and politics». En: Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 103-130). Oxford: Oxford University Press.
- De Swaan, A. (1988). *In Care of the State: Health Care, Education, and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Nueva York: Oxford University Press (A cargo del Estado. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1992).
- Dill, D. (1996). «Higher education markets and public policy». *Higher Education Policy*, 10 (3-4), 167-185.
- Dill, D.; Sporn, B. (1995). *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Class Darkly*. Oxford: Pergamon Press.
- DiMaggio, P.; Powell, W. (1983). «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields». *American Sociological Review*, 48 (1), 147-160 (versión castellana en la compilación de los autores: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, 1999).
- Enders, J. (1996). *Die Wissenschaftlichen Mitarbeiter: Ausbildung, Beschäftigung und Karriere der Nachwuchswissenschaftler und Mittelbauangehörigen an den Universitäten*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- (2000). «A chair system in transition: Appointments, promotions, and gate-keeping in German higher education». En: Altbach, P. (ed.). *The Changing Academic Workplace: Comparative Perspectives* (pp. 25-50). Boston: Boston College Center for International Higher Education.
- (ed.) (2001). *Academic Staff in Europe: Changing Contexts and Conditions*. Westport, Conn.: Greenwood Press.

- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Foucault, M. (1998). *Dits et Ecrits*. París: Gallimard.
- Frederickson, G. (2005). «Whatever happened to public administration? Governance, governance everywhere». En: Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 282-304). Oxford: Oxford University Press.
- Gibbons, M. et al. (1994). *The New Production of Knowledge*. Londres: Sage (*La nueva producción del conocimiento*. Barcelona: Pomares-Corredor, 1997).
- Goedegebuure, L.; Kaiser, F.; Maassen, P.; Meek, L.; De Weert, E. (eds.) (1993). *Hochschulpolitik im Internationalen Vergleich*. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung.
- Gornitzka, Å. (2006). «What is the use of Bologna in national reform? The case of Norwegian quality reform in higher education». En: Tomusk, W. (ed.). *Creating the European Area of Higher Education: Voices from the Periphery* (pp. 19-41). Dordrecht: Springer.
- Griffiths Report (1983). *NHS management enquiry*. Londres: Department of Health.
- Guetzkow, J.; Lamont, M.; Fournier, M.; Mallard, G.; Bernier, R. (2002). «Evaluating creative minds: The assessment of originality in peer review». En: *Contribution for the Symposium 'Creativity'* (pp. 166-181). Brisbane: International Association of Sociology.
- Halsey, A. (1992). *Decline of Donnish Dominion: The British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Hinings, C.; Greenwood, R. (1988). *The Dynamics of Strategic Change*. Oxford: Basil Blackwell.
- Hinings, C.; Greenwood, R.; Cooper, D. (1999). «The dynamics of change in large accounting firms». En: Brock, D.; Powell, M.; Hinings, C. (eds.). *Restructuring the Professional Organisation* (pp. 131-153). Londres: Routledge.
- Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?». *Public Administration*, 69, 3-19.
- (1995). «The new public management in the 1980s: Variations on a theme». *Accounting, Organisation and Society*, 29 (2-3), 93-110.
- Hood, C.; James, B.; Peters, G.; Scott, C. (2004). *Controlling Modern Government*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Jarrett Report (1985). *Report of the Steering Committee for Efficiency Studies in Universities*. Londres: Committee for Vice Chancellors and Principals.
- Joss, S.; Durant, J. (eds.). (1995). *Public Participation in Science: The Role of Consensus Conferences in Europe*. Science Museum.

- Kehm, B.; Lanzendorf, U. (2006). «Germany: 16 Länder approaches to reform». En: Kehm, B.; Lanzendorf, U. (eds.). *Reforming University Governance- Changing Conditions for Research in four European Countries* (pp. 135-178). Bonn: Lemmens.
- Kickert, W., Klijn, E.; Koppenjan, J. (eds.) (1997). *Managing Complex Networks*. Londres: Sage.
- Klijn, E. (2005). «Networks and interorganisational coordination». En: Ferlie, E.; L. Lynn, L.; Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 257-281). Oxford: Oxford University Press.
- Kogan, M.; Bauer, M.; Bleiklie, I.; Henkel, M. (2000). *Transforming Higher Education: A Comparative Study*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Kogan, M.; Hanney, S. (2000). *Reforming Higher Education*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as Governance*. Londres: Sage.
- Krücken, G.; Bunzmann, J.; Hürter, L.; Kandzorra, M.; Kloke, K.; Körnert, J.; Ludwig, S.; Podolsak, B.; Prill, Y. (2005). *Hochschulen im Wettbewerb: Eine Untersuchung am Beispiel der Einführung von Bachelor-und Masterstudiengängen an Deutschen Universitäten*. Report. Bielefeld: Departamento de Sociología, Universidad de Bielefeld.
- Lascoumes, P.; Le Galès, P. (eds.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. París: Presses de Sciences Po.
- Latour, B. (1987). *Science in Action: How to Follow Scientists and Engineers through Society*. Cambridge, MA: Harvard University Press (*Ciencia en acción: cómo seguir a los científicos e ingenieros a través de la sociedad*. Barcelona: Labor, 1992).
- Le Galès, P. (1995). «Du gouvernement local à la gouvernance urbaine». *Revue Française de Science Politique*, 45 (1), 57-91.
- Lehmbruch, G. (1995). «Organisation de la société, stratégies administratives et réseaux d'action publique: Éléments d'une théorie du développement des systèmes d'intérêts». En: Le Galès, P.; Thatcher, M. (eds.). *Les Réseaux de Politique Publique: Débat Autour des Policy Networks* (pp. 69-90). París: L'Harmattan.
- Lynch, M. (1993). *Scientific Practice and Ordinary Action: Ethnomethodology and Social Study of Science*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Maassen, P.; Stensaker, B. (2005). «The black box revisited: The relevance of theory-driven research in the field of higher education studies». En: Henkel, M.; Bleiklie, I. (eds.). *Governing knowledge: A Study of Continuity and Change in Higher Education-A Festschrift in Honour of Maurice Kogan* (pp. 213-226). Dordrecht: Springer.
- Mallard, G.; Lamont, M.; y Guetzkow, J. (2002). «The pragmatics of evaluation: Beyond disciplinary wars in the assessment of fellowship propo-

- sals in the social sciences and the humanities». En: *Contribution for the Conference Sociological Theory and Empirical Research*. Chicago: American Sociological Association Meetings.
- Manin, B. (1996). *Principes du Gouvernement Représentatif*. París: Flammarion (*Los principios del Gobierno representativo*. Madrid: Alianza, 1998).
- March, J.; Olsen, J. (1989). *Discovering Institutions*. Nueva York: Free Press.
- Marsh, D.; Rhodes, R. (eds.) (1992). *Policy Networks in British Government*. Oxford: Clarendon Press.
- Mathiasen, D. (2005). «International public management». En: Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 643-670). Oxford: Oxford University Press.
- Mayntz, R. (2002). «University councils: Institutional innovation in German universities». *European Journal of Education*, 37 (1), 21-29.
- Meyer, J.; Rowan, B. (1977). «Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony». *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363 (versión castellana en la compilación de los autores: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, 1999).
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organisations*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall (*La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel, 1995).
- Musselin, C. (2001). *La Longue Marche des Universités Françaises*. París: Presses Universitaires de France.
- (2004). *The Long March of French Universities*. Nueva York: Routledge.
- (2005). *Le Marché des Universitaires: France Allemagne, Etats-Unis*. París: Presses de Sciences Po.
- (2010). *The side-effects of the Bologna process on national institutional settings*. En: Amaral, A.; Maassen, P.; Musselin, C.; Neave, G. (eds.). *European Integration and the Governance of Higher Education and Research* (pp. 181-205). Dordrecht: Springer.
- Neave, G. (1986). «On shifting sands: Changing priorities and perspectives in European higher education from 1984 to 1986». *European Journal of Education*, 21 (1), 7-24.
- Neave, G.; Van Vught, F. (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon Press (*Prometeo encadenado: estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994).
- (eds.) (1994). *Government and Higher Education Relationships across Three Continents: The Winds of Change*. Oxford: Pergamon Press.
- Newman, J. (2001). *Modernising Governance: New Labour, Policy and Society*. Londres: Sage.

- Novotny, H.; Scott, P.; Gibbons, M. (2001). *Rethinking science: Knowledge and the public in an age of uncertainty*. Cambridge: Polity Press.
- Padron, L. (2006). *Is NPM the Management Paradigm of UK HE: Or better, is it still? Working Paper, SUN PRIME Collaboration*. Londres: Royal Holloway, Centre for Public Services Organisations.
- Page, E.; Wright, V. (2006). *From the Active to the Enabling State. The Changing Role of Top Officials in European Nations*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Paradeise, C. (1998). «Pilotage institutionnel et argumentation: le cas du département SHS au CNRS». En: Borzeix, A.; Bouvier, A.; Pharo, P. (eds.). *Sociologie et Connaissance-Nouvelles Approches Cognitives*. París: CNRS Editions.
- Pettigrew, A.; Fenton, E. (2000). *The Innovating Organisation*. Londres: Sage.
- Pierre J. (ed.) (2000). *Debating Governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Pollitt, C.; Bourkeart, G. (2004). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Power, M. (1997). *The Audit Society*. Oxford: Oxford University Press.
- Racké, C. (2006). «The Bologna Process and the E.U.: Neither within nor without». En: *Workshop on Analysing the Implementation of the Bologna Analysing Change in Higher Education Policies: The Bologna Process under Scrutiny*. París: AFSP-CSO-CIERA.
- Radaelli, C. (2000). «Logiques de pouvoir et récits dans les politiques publiques de l'Union européenne». *Revue Française de Science Politique*, 50 (2), 255-275.
- Ravinet, P. (2005). *The Sorbonne meeting and declaration: Actors, shared vision and Europeanisation*. Documento presentado en la Tercera Conferencia sobre Conocimiento y Política, Universidad de Bergen, 18-20 de mayo.
- Reed, M. (2002). «New managerialism, professional power and organisational governance in UK universities: A review and assessment». En: Amaral, A.; Jones, G.; Karseth, B. (eds.). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 163-185). Dordrecht: Kluwer.
- Rhodes, R. (1997). *Understanding Governance*. Buckingham: Oxford University Press.
- (1998). *Beyond Westminster and Whitehall*. Londres: Unwin Hyman.
- Rouban, L. (1988). *L'Etat et la Science*. París: Editions du CNRS.
- Saint Martin, D. (2005). «Management consultancy». En: Ferlie, E.; Lynn, L.; Pollitt, C. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Management* (pp. 671-694). Oxford: Oxford University Press.
- Schwarz, S.; Westerheijden, D. (eds.) (2004). *Accreditation and Evaluation in the European Higher Education Area*. Dordrecht: Kluwer.

- Shattock, M. (1999). «Governance and management in universities: The way we live now». *Journal of Educational Policy*, 14, 271-282.
- Stölting, E.; Schimank, U. (eds.) (2002). *Die Krise der Universitäten*. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Stone, D. (1997). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W.W. Norton.
- Teichler, U. (2005a). *Hochschulstrukturen im Umbruch: Eine Bilanz der Reformdynamik seit vier Jahrzehnten*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- (2005b). *Hochschulsysteme und Hochschulpolitik: Quantitative und Strukturelle Dynamiken, Differenzierungen und der Bologna-Prozess*. Münster: Waxmann.
- Van der Meulen, B. (1998). «Science policies as principal-agents games: Institutionalization and path dependency in the relation between government and science». *Research Policy*, 27, 397-414.
- Van Vught, F. (ed.). (1989). *Governmental Strategies and Innovation in Higher Education*. Londres: Jessica Kingsley Publishers.
- (1995). *Policy Models and Policy Instruments in Higher Education: The effects of Governmental Policy-making on the Innovative Behaviour of Higher Education Institutions*. Viena: Institut für Höhere Studien (serie n.º 26).
- Witte, J. (2006). *Change of Degrees and Degrees of Change: Comparing Adaptations of European Higher Education Systems in the Context of the Bologna Process*. Enschede: CHEPS, Universidad de Twente.

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

Los procesos de internacionalización y de globalización que se están produciendo actualmente, la importancia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y las normas del mercado y el ascenso de los actores transnacionales y privados son tres factores que están transformando el papel del Estado-nación como principio organizativo básico de las sociedades modernas. Los ciudadanos se han acostumbrado a considerar el Estado como el proveedor principal –y, en ocasiones, único– de bienes, servicios y valores colectivos. Sin embargo, hoy en día esta posición privilegiada parece encontrarse en tela de juicio: incluso ámbitos básicos de la formulación nacional de políticas tienden a estar cada vez más compartidos entre distintos actores.

También en la escena de la formulación de políticas de educación existen nuevos actores y nuevos modos de gobernanza que adquieren una importancia cada vez mayor. Observamos el desarrollo de dos nuevas áreas de la gobernanza de la educación, a saber, la influencia cada vez mayor de las organizaciones internacionales y la aparición de los mercados educativos. Es probable que estos dos fenómenos influyan en la orientación nacional de las políticas educativas, pero... ¿constituyen una amenaza para las prerrogativas del Estado sobre las mismas?

En este capítulo examinaremos la relación entre las organizaciones internacionales, los mercados y el Estado-nación en la formulación de políticas educativas. Para analizar la naturaleza cambiante de la influencia del Estado-nación y su interacción con los dos fenómenos emergentes citados, distinguiremos entre tres periodos distintos en la historia de la gobernanza de la educación, cada uno de los cuales se ca-

racteriza por la presencia de diferentes actores encargados de la formulación de políticas en el campo de la educación. En la Edad Media, la gobernanza de la educación se desarrollaba bajo el paraguas del currículum y las instituciones cristianas y el Estado se mantenía al margen. Esta situación cambió durante el periodo de nacimiento de las naciones en los siglos XVIII y XIX, en el que el Estado-nación moderno convirtió a la educación en una de sus jurisdicciones políticas, excluyendo a otros actores. Con la aparición de nuevas áreas de la gobernanza de la educación a partir de los años noventa, las organizaciones internacionales y los mercados parecen cuestionar el papel predominante del Estado-nación en la política educativa, lo cual conduce al desarrollo de nuevas formas de gobernanza de la educación. Estas nuevas áreas pueden alterar sustancialmente el paisaje en este ámbito, además de generar tensiones entre los niveles nacional e internacional de la formulación de políticas educativas, así como entre los prestadores públicos y privados de servicios educativos.

Exploraremos las consecuencias de las nuevas áreas de la gobernanza de la educación para el Estado-nación. En primer lugar, exploraremos las distintas fases de la gobernanza de la educación, para, en segundo lugar, dar una visión general sobre quiénes son los nuevos actores, qué nuevas actividades llevan a cabo y por qué surgieron estas nuevas áreas de la gobernanza de la educación. Posteriormente resumiremos las nuevas formas de gobernanza de la educación que aparecen como consecuencia de las nuevas áreas citadas y, para terminar, evaluaremos los efectos ambivalentes que tienen las nuevas áreas de la gobernanza de la educación sobre el Estado-nación.

Influencias religiosas sobre la gobernanza de la educación

En la sociedad actual, la educación se sigue considerando una prerrogativa del Estado-nación soberano. El modelo estándar existente actualmente en todo el mundo se caracteriza por la existencia de un currículo nacional y de instituciones educativas establecidas formalmente (Meyer *et al.*, 1997). Dichos principios organizativos de educación en el ámbito nacional parecen casi inherentes, pero en realidad se trata de un fenómeno con solo dos siglos de antigüedad. En la antigüedad clásica, el Estado no participaba en absoluto en la formulación de políticas educativas. En Atenas, la educación era un esfuerzo intelectual que tenía

como objetivo la mejora intelectual y estética. De modo parecido, la concepción romana de la educación se centraba en las virtudes —en especial las militares— y, en cierta medida, en la artesanía, mientras que la educación superior era una mera copia de la tradición helenística del individuo culto.

A finales de la Antigüedad clásica, el cristianismo obtuvo la hegemonía cultural y el dominio político sobre la educación (Mann, 1986). Es por ello que, en la época medieval, la educación tenía una base eminentemente religiosa. La organización institucional de la educación se convirtió en una prerrogativa de la Iglesia y, en menor medida, de los regímenes feudales y comunales. A modo de ejemplo, en Europa central y occidental Carlomagno creó un sector educativo no religioso en su Escuela Palatina y solicitó a sus arzobispos y abates (como, por ejemplo, en el año 787 al obispo de Mainz y al abate de Fulda) que proporcionasen educación básica al pueblo en las parroquias y estudios de bellas artes a los hijos de buena familia en las capitales regionales (Durkheim, 1977: 43). Sin embargo, en general el primer periodo de la gobernanza de la educación estuvo dominado por las fuerzas religiosas.

En el siglo XIII, a finales de la época medieval, se crearon las primeras universidades y facultades. Este nuevo régimen institucional proporcionaba certificados y credenciales en un sentido moderno y generó el profesionalismo licenciado (Collins, 2000), en el que predominaban cuatro materias por orden de importancia: la teología, el derecho, la medicina y, finalmente, la filosofía y las artes (Hammerstein, 2003). No obstante, la educación aún no se consideraba un privilegio importante de cualquier soberano, ni tampoco existía ninguna política educativa destinada a aumentar la influencia del mismo. La sociedad medieval no era nacional ni internacional, sino que se trataba de una sociedad jerárquica y policéntrica en la que se superponían distintas lealtades. El poder del soberano se basaba en la fuerza militar, las relaciones exteriores, la normativa fiscal y la legislación, pero no en la educación.

Es con el inicio de la sociedad moderna y la llegada del Renacimiento, el Humanismo y la Ilustración de los siglos XVI al XVIII cuando la Iglesia, finalmente, pierde su influencia sobre la gobernanza de la educación, después de más de mil años. Los objetivos de la educación empiezan a basarse en un currículum secular y en la ciencia. Esta evolución también facilitó que la educación se convirtiese en una importante fuente de poder social para monarcas absolutos y estados centralizados. El interés cada vez mayor por el uso sistemático de la ciencia y la educa-

ción para aumentar la riqueza y el poder de las naciones y en beneficio del progreso de la Humanidad prevaleció sobre las creencias religiosas. De la segunda mitad del siglo XVIII en adelante, el emergente Estado-nación soberano convirtió a la educación en uno de sus dominios políticos.

La gobernanza de la educación como prerrogativa del Estado-nación moderno

El desarrollo de naciones –una creación europea de los siglos XVIII y XIX– sustituyó o, como mínimo, erosionó la prioridad de las lealtades tradicionales a la religión, el clan, la familia y la clase. El Estado moderno funcionaba como receptáculo de una cultura común y como un magnífico instrumento económico que garantizaba las instituciones básicas del mercado. En este proceso de transformación desempeñaron un papel importante las instituciones educativas y los currículos nacionales. Como prerrogativa del Estado-nación, la educación se convirtió en una de las fuentes principales de poder social, no solo para los gobiernos sino también para las clases gobernantes y las élites en general (Mann, 1993; Smith, 1998).

Hasta mediados del siglo XVIII, en general en Europa el pueblo era analfabeto y solo la nobleza, la clerecía y la alta burguesía recibía educación, privada y remunerada. La introducción de instituciones educativas organizadas por el Estado fue transformando al proletariado urbano desarraigado, cada vez más numeroso, en ciudadanos alfabetizados y capaces de utilizar la aritmética. Esta transformación chocó con la fuerte oposición de la Iglesia, temerosa de perder su monopolio de la alfabetización, pero las ciudades –que se encontraban en plena eclosión– la apoyaron. Dado que los emprendedores y las nuevas élites políticas necesitaban mercados y unidades administrativas de gran tamaño, les interesaba dominar el sistema educativo. Al mismo tiempo, se encontraron con la paradoja implícita en la educación: su mejora puede facilitar la elaboración de estrategias más sofisticadas a los oponentes en los conflictos de poder y distribución, así como generar una autoconciencia cultural y una cultura que no existían antes (Swaan, 1988: 52-117).

Con la institucionalización de la educación a través de los sistemas de educación formal y la creación de currículos nacionales, el Estado-

nación consiguió incorporar la educación a su ámbito de soberanía. Así las cosas, la segunda fase de la gobernanza de la educación estuvo dominada por el nuevo poder, a saber, el Estado-nación moderno. En último término, la educación quedaba sometida al ámbito de la formulación nacional de políticas, donde predominaban dos tipos de interés en la educación como bien político (Weymann y Martens, 2005): (1) el «interés político» por fomentar la integración de las personas a través de un currículum nacional sistemático y la socialización cultural para obtener una población homogénea y leal, y (2) el «interés económico» para mejorar los dividendos de la inversión de capital privado y público en la educación con el objetivo de conseguir un crecimiento permanente de la productividad y la riqueza de la nación.

El Estado moderno materializó su interés político en la integración cultural introduciendo un currículum nacional y creando instituciones de educación formal que generaron un lenguaje común de la población, el cual fue sustituyendo gradualmente al latín y los dialectos locales como *lingua franca*. Además, a través de la educación el Estado-nación elaboró y difundió la idea de que la población tenía una historia común (Smith 1986). En lo relativo a los intereses económicos, la educación se ha convertido en un instrumento viable para mejorar la competitividad de la economía nacional, una herramienta para generar grandes beneficios y riqueza a través de la inversión coordinada en capital humano. En resumen, la educación ha sido una herramienta vital para alcanzar que el Estado moderno pudiese conseguir sus objetivos.

En los dos últimos dos siglos, la educación se ha convertido en un elemento básico de la soberanía del Estado moderno. Sin embargo, desde los años noventa han surgido nuevos fenómenos que han empezado a transformar la prerrogativa del Estado sobre la formulación de políticas educativas: en este ámbito están surgiendo nuevos actores como las organizaciones internacionales y los prestadores comerciales de servicios educativos, instituciones que antes gestionaba el Estado están siendo privatizadas y acuerdos internacionales como el GATS presionan a los gobiernos para que desregulen sus sistemas. Además, en el mundo de hoy los prestadores y consumidores de educación pueden trascender más fácilmente las fronteras nacionales. Es por ello que, en este periodo de transformación política del Estado, se cuestiona su control soberano sobre la educación. Aparentemente, la formulación de políticas educativas como medio de integración cultural y prosperidad económica parece estar compartida y regulada (de nuevo) por varios actores.

Nuevas áreas de la gobernanza de la educación

La influencia cada vez mayor de las organizaciones internacionales en las cuestiones relacionadas con la educación y la transformación de la educación de nuevo en una mercancía se pueden considerar como una secuencia de procesos en curso que conducen hacia la globalización. La globalización del mercado de bienes, mercancías, información, servicios, ciencia y tecnología ha convertido a la economía basada en el conocimiento en el nuevo pilar de la sociedad actual. Además, ha ensanchado los horizontes de buena parte de la población, al ofrecerle nuevas oportunidades educativas en los ámbitos nacional e internacional. Los estados-nación no pueden rehuir esta dura competencia internacional en el ámbito individual y colectivo. En este contexto, el surgimiento de nuevas áreas de gobernanza de la educación no se ha producido de manera espontánea y accidental, sino que es posible distinguir una combinación de fuerzas que lo ha impulsado.

Motores de las nuevas áreas de la gobernanza de la educación: incapacidades nacionales y presiones internacionales

Resulta sorprendente que la causa del surgimiento de estas nuevas áreas no sean solo las presiones internacionales, sino que hayan sido los propios estados-nación quienes han iniciado buena parte de los procesos que han hecho aumentar la influencia de las organizaciones internacionales, así como la mercantilización. En respuesta a los retos y problemas que plantean las fuerzas de la esfera económica, los estados-nación se han dado cuenta de que buena parte de las cuestiones no se podía afrontar únicamente desde el ámbito nacional, sino que requería nuevas soluciones, con frecuencia internacionales. A modo de ejemplo, Mundy (2007) muestra que las distintas formas de multilateralismo son el fruto de los objetivos estratégicos nacionales. Los estados occidentales empoderan a determinadas organizaciones internacionales (la OCDE o el Banco Mundial), en lugar de a organizaciones universales (como los organismos de la ONU), para defender sus intereses y propagar los enfoques neoliberales en un contexto de globalización económica. Balzer y Rusconi (2007) muestran que el proceso de Bolonia es el resultado de un acuerdo entre los cuatro países más grandes de Europa, que decidieron colaborar para resolver los problemas nacionales de sus respectivos

sistemas de educación superior. Por su lado, Martens (2007) señala que el auge de la OCDE como actor en la política educativa se produce a raíz de una iniciativa de Francia y Estados Unidos, que animaron a esta organización interna a elaborar mejores datos comparativos sobre educación para afrontar los problemas domésticos de los países citados.

En el área del mercado, Sackmann (2007) afirma que la UE y determinados Estados miembros han fomentado la mercantilización al crear planes de acción para financiar la industria educativa. Otros países como Australia han creado nuevas instituciones y añadido actividades comerciales para atraer a estudiantes extranjeros. Según Hentschke (2007), la mercantilización de la educación se ve impulsada no solo por intereses privados, sino también por la aprobación de nuevas leyes nacionales sobre educación que abren la puerta a los prestadores privados de servicios educativos. Finalmente, Kohlrausch y Leuze (2007) sostienen que, en buena medida, la desregulación de los sistemas educativos depende de los efectos externos que los gobiernos nacionales asocian a la educación.

Pero no solo las iniciativas gubernamentales han tenido una gran influencia en el desarrollo de las nuevas áreas; también han sido muy importantes las presiones derivadas de compromisos internacionales o de la condición de miembro de una organización internacional. Tal como muestran tanto Hartmann (2007) como Knight (2007), las iniciativas de la UNESCO para velar por los estándares internacionales en la educación constituyen herramientas importantes para garantizar la calidad de un país a otro y en el futuro tendrán un papel crucial para los nuevos prestadores de servicios en el mercado internacional de la educación. Por su parte, Balzer y Rusconi (2007) indican que, después del Consejo de Lisboa, los países signatarios se obligan a reformar sus sistemas educativos de conformidad con normas y principios establecidos de manera centralizada. En su reflexión sobre el Banco Mundial y la Organización Internacional del Trabajo, Jakobi (2007) muestra cómo estas organizaciones internacionales influyen de manera activa y coordinada en las políticas de educación nacional para el aprendizaje permanente. De acuerdo con Scherrer (2007), el GATS proporciona un marco político y legal para la desregulación y la privatización de la educación que ejerce presión sobre los gobiernos nacionales para que liberalicen sus sistemas educativos.

En menor medida, los procesos de internacionalización y mercantilización incluso se desarrollaron sin marcos regulatorios nacionales o

internacionales. Tanto Knight (2007) como Sackmann (2007) muestran cómo el número creciente de estudiantes que decide cursar sus estudios en el extranjero aumenta la movilidad transfronteriza y, por lo tanto, fomenta la internacionalización de la demanda de educación superior. Los resultados de Hentschke (2007) indican que el principal factor que potencia el acceso de prestadores privados de servicios educativos a nichos del sistema educativo existente son las nuevas demandas y tecnologías que se han desarrollado recientemente en el ámbito de la educación, como la tutoría o el aprendizaje electrónico. Respecto a la internacionalización, Martens (2007) muestra que las clasificaciones y puntuaciones directas como las realizadas por la OCDE someten a los Estados a una gran presión para obtener un buen rendimiento en el ámbito educativo sin proporcionar incentivos en forma de normas para reformar los sistemas educativos.

En general, podemos afirmar que, en la era de la globalización, la formulación de políticas educativas se caracteriza cada vez más por la aparición de nuevos actores y nuevos modos de regulación en todo el mundo. La influencia creciente de las organizaciones internacionales y la mercantilización cada vez mayor de la educación han creado nuevas áreas de gobernanza de la educación que parecen cuestionar el monopolio del Estado-nación sobre la formulación de políticas educativas.

La actividad cada vez mayor de las organizaciones internacionales: estrategias «blandas» en la formulación de políticas educativas

La internacionalización de la política educativa a través de las organizaciones internacionales ha adquirido importancia, principalmente, desde mediados de los noventa, como fenómeno separado de los programas de ayuda educativa para los países en vías de desarrollo que existían con anterioridad. No obstante, dado que la política educativa sigue siendo un ámbito delicado para los estados, las organizaciones internacionales utilizan principalmente las herramientas de gobernanza «blandas» disponibles (Abbot y Snidal, 2000; Finnemore, 1993; March y Olsen, 1998). La OCDE, los organismos de las Naciones Unidas como la UNESCO, la OIT o el Banco Mundial, y la UE adoptan estrategias como la recogida de datos, la información, la publicación, la coordinación, la estimulación mediante incentivos, el pilotaje de la investigación

comparativa y el establecimiento de elementos de referencia. El estudio de la OCDE realizado por Martens (2007) indica que incluso estas herramientas «blandas» –en este caso, el establecimiento de estándares mediante la realización de comparaciones– pueden generar debates nacionales, proporcionar alternativas e indicar modelos de «mejores prácticas» que influyan en la formulación de políticas educativas nacionales. Por su parte, Balzer y Rusconi (2007) muestran que la UE está aumentando su rol y sus funciones en la política educativa con nuevas herramientas «blandas», como el método abierto de coordinación.

Aunque solo disponen de herramientas «blandas», estas organizaciones internacionales deberían influir en los debates nacionales, los argumentos nacionales de justificación y la toma de decisiones políticas. La comparación entre las actividades del Banco Mundial y la OIT realizada por Jakobi (2007) demuestra que, hoy en día, esas organizaciones internacionales fomentan de manera efectiva el concepto de aprendizaje permanente, algo de lo que eran incapaces en los años setenta. Hartmann (2007) señala que, hoy en día, las convenciones de la UNESCO sobre el aseguramiento de la calidad y el reconocimiento de las cualificaciones educativas tienen mayor importancia que hace treinta años, cuando fueron promulgadas, a causa de la creciente movilidad de los estudiantes y los prestadores de servicios educativos. Mundy (2007) explica de qué manera el Banco Mundial, la OCDE, la OMC y la UE se han convertido en actores clave de la gobernanza de la educación y desarrollan y difunden con un éxito considerable las reformas políticas neoliberales de la educación.

Una mercantilización creciente: desregular y liberalizar el campo de la educación

La mercantilización de la educación puede producirse en cuatro esferas distintas de la gobernanza –provisión, financiación, propiedad y regulación– y tiene lugar simultáneamente en el ámbito nacional e internacional (Dale, 2005). Tal como muestran las conclusiones de los estudios e investigaciones que venimos citando, el ámbito donde se ven más claramente muchos de estos procesos de mercantilización es la educación post-obligatoria. No obstante, el estudio de Hentschke (2007) muestra que, al menos en Estados Unidos, el número de prestadores privados de servicios de educación se ha disparado en todos los niveles del sistema

educativo, en especial desde los años noventa. Aunque no se trata de fenómenos nuevos, nunca había se habían producido con tanta intensidad y a tanta velocidad (Jarvis, 2000). Sackmann (2007) confirma estas observaciones mostrando que la creciente mercantilización de la educación puede desarrollarse a través del aumento de la demanda o de la prestación de servicios. La mercantilización de la demanda hace que los estudiantes cada vez estén más dispuestos a pagar por los servicios educativos, lo cual los convierte en clientes. La demanda se internacionaliza si los servicios de educación pagados de manera privada se buscan no solo en el propio país de origen, sino también en el extranjero.

La mercantilización de la oferta significa que cada vez hay más prestadores privados que ofrecen servicios educativos para con el objetivo de beneficios. Sin embargo, tal como muestra Knight (2007), tanto el alcance como la calidad de de los servicios educativos que ofrecen estos prestadores pueden variar considerablemente. Según Scherrer (2007), es probable que este fenómeno se siga acrecentando en el futuro cercano, puesto que el GATS, como nuevo modo de regulación, ha sido concebido específicamente para aumentar la prestación transfronteriza de servicios de educación privados expandiendo el alcance de la liberalización. Al final, estos procesos de mercantilización corren el riesgo de alterar la naturaleza de la educación: la educación controlada por el Estado era un bien público y la desregulación y la liberalización de los sistemas educativos la transforman en un bien comerciable. Kohlrausch y Leuze (2007) demuestran que esto es precisamente lo que ha ocurrido con la financiación de la educación superior: la inclinación de los gobiernos a cobrar tasas por la educación señala cada vez más la educación como un bien privado.

Nuevas formas de gobernanza de la educación

La respuesta política a la presión de la globalización económica, científica y tecnológica está, pues, destinada a hacer que determinados elementos de la gobernanza nacional sobre la educación fueran traspasados a las organizaciones internacionales y los mercados. Por un lado, el objetivo es combatir la hegemonía de las fuerzas económicas globales. Por el otro, esta transferencia a las organizaciones internacionales y los mercados puede liberar al Estado moderno de parte de sus responsabilidades y obligaciones (Welch, 2001). El Estado puede evadir parcial-

mente los conflictos de lealtades y redistribución, con lo cual el papel del Estado-nación puede verse debilitado –puesto que ya no se trata del único organismo responsable de la educación– o reforzado –a causa de su función crucial en la regulación de las organizaciones internacionales y los mercados.

En general, la creciente internacionalización y mercantilización de la educación cambia el modo de gobernanza en este ámbito político: los estados-nación pierden cada vez más su dominio sobre la toma de decisiones relacionadas con la educación y comparten el poder de la gobernanza de la educación con las organizaciones internacionales y los actores del mercado. Sin embargo, una conclusión importante del presente volumen es que las nuevas formas de gobernanza de la educación varían considerablemente entre los distintos actores y niveles de la educación. Podemos diferenciar tres tipos de gobernanza de la educación: compartida, complementaria y conflictual.

- *Gobernanza compartida*: consideramos que la gobernanza es compartida cuando los gobiernos nacionales, las organizaciones internacionales y/o los actores del mercado están implicados activamente o incluso colaboran en la «misma» área de formulación de políticas educativas (por ejemplo el establecimiento de estándares) en el mismo sector educativo (por ejemplo, la educación superior). Balzer y Rusconi (2007) dan dos ejemplos de gobernanza compartida, a saber, las reformas más recientes de la educación europea: los procesos de Bolonia y Copenhague. Como parte de estos procesos, la Comisión Europea, los gobiernos de todos los países signatarios y los representantes de grupos de interés no gubernamentales (por ejemplo la Conferencia de Rectores Europeos o los sindicatos estudiantiles) deben trabajar juntos –tanto en la educación superior como en la formación y la educación profesional– para seguir desarrollando conceptos y estándares. La gobernanza compartida también se produce entre los proveedores de educación pública y privada en Estados Unidos, donde, según explica Hentschke (2007), las instituciones de educación superior con y sin ánimo de lucro comparten la prestación de docencia y formación en el sector de la educación terciaria.
- *Gobernanza complementaria*: consideramos que la gobernanza es complementaria cuando los actores que participan en ella lo hacen en «distintas» áreas de la formulación de políticas educativas (por ejemplo el establecimiento de estándares o la acreditación). Martens

(2007) y Jakobi (2007) dan ejemplos que demuestran que las organizaciones internacionales se encargan de elaborar estudios comparativos (OCDE) y conceptos (Banco Mundial y OIT) sobre educación, pero los países conservan la potestad para decidir si quieren reformar sus sistemas educativos en respuesta a los estudios citados y cómo quieren hacerlo. Hartmann (2007) demuestra que, para llegar a acuerdos internacionales sobre el reconocimiento de la educación superior, es necesaria una organización como la UNESCO. Además, Sackmann (2007) muestra que, hasta ahora, tanto en Alemania como en Estados Unidos, los prestadores con ánimo de lucro podían instalarse en ámbitos que la educación pública tradicional tenía más descuidados, mientras que buena parte del sector de la educación seguía estando organizado de manera pública.

- *Gobernanza conflictual*: sin embargo, las distintas áreas de la gobernanza de la educación no necesariamente son compartidas o complementarias entre sí. Al contrario, su desarrollo puede generar conflictos y tensiones «entre» los distintos campos de la formulación de políticas educativas, en especial entre los mercados y la política. A modo de ejemplo, Scherrer (2007) muestra que desde la oposición a la mercantilización de la educación se ha criticado al GATS por constituir un instrumento para convertir la educación en un producto y destruir la educación pública. Al limitar la capacidad de los estados-nación para discriminar a los prestadores de servicios privados extranjeros, el GATS restringe la posibilidad de elección pública y democrática en relación con los servicios educativos. Según Kohlrausch y Leuze (2007), en el ámbito de la formación profesional está ocurriendo a la inversa: los gobiernos nacionales aumentan el alcance de la formulación de políticas para proteger a los jóvenes de los riesgos derivados del desempleo juvenil generado por el mercado. Por otra parte, la tipología de prestadores de servicios educativos elaborada por Knight (2007) muestra que los límites existentes tradicionalmente entre los prestadores públicos y privados cada vez son más difusos, lo que puede generar tensiones relacionadas con la calidad de los servicios de educación. Finalmente, Mundy (2007) afirma que el alejamiento de las organizaciones de las Naciones Unidas y la preferencia por el Banco Mundial y la OCDE refleja las rivalidades políticas entre Estados y entre Estados y actores no gubernamentales. Luego estas instituciones, pertenecientes al hemisferio norte, crearán un nuevo concepto de orden mundial.

En líneas generales, las organizaciones internacionales y los mercados han ganado influencia sobre la formulación de políticas educativas. Sin embargo, hasta el momento las nuevas áreas de gobernanza de la educación apenas están surgiendo y empezando a influir en la formulación de políticas educativas. Aunque el Estado-nación ha perdido su posición de exclusividad, es poco probable que estos actores dominen en solitario este campo de la formulación de políticas. Así las cosas, solo podemos especular sobre las posibles consecuencias, conflictos y tensiones que eso supondría para el Estado-nación.

¿Efectos ambivalentes para el Estado-nación?

Un posible foco de tensión es el «control» de las nuevas áreas de la gobernanza de la educación. Por definición, el Estado-nación era excluyente: la ciudadanía y la riqueza no se compartían con el resto del mundo y, en principio, la educación era un instrumento para cumplir objetivos nacionales. Esta exclusividad se puso en tela de juicio con el surgimiento de las organizaciones internacionales y los mercados en el ámbito de la formulación de políticas educativas. Aunque el Estado fue el primero en acercarse a los actores citados, estos se rigen por sus propios intereses. Los conflictos entre el nivel gubernamental de la formulación de políticas educativas y los actores privados e internacionales son inevitables. *Por lo tanto, los estados-nación, las organizaciones internacionales y los mercados pueden ser actores hostiles entre sí en el ámbito de la gobernanza de la educación.*

Es posible que veamos un resurgimiento de la antigua tensión entre «inclusión» y «exclusión» entre las distintas regiones del mundo. Este problema podría desaparecer con el avance de la gobernanza internacional de la educación y el creciente dominio del mercado, pero dado que ambos procesos fueron iniciados y, en buena medida, se encuentran bajo el control de los principales países industrializados, también es de esperar que se produzca una mayor inclusión en los mismos y posiblemente en los países en vías de desarrollo, así como una mayor exclusión del Tercer Mundo. De este modo, los conflictos entre el centro –formado por los países altamente industrializados– y la periferia –formada por los países del Tercer Mundo– pueden aumentar y consolidarse. Estos conflictos geográficos crearán ganadores y perdedores en las nuevas áreas de la educación. *Por lo tanto, es posible que veamos*

reacciones contrarias a la internalización, la desregulación de la educación y el abandono de su concepción como mercancía.

También es de esperar que se produzca un «conflicto interno» respecto a los objetivos de la educación. Tal como señaló Mann (1986), hay cuatro fuerzas que conforman la sociedad: la cultura, la economía, el poder y la capacidad militar. La educación se distribuye entre, como mínimo, tres de estas fuerzas, puesto que se trata al mismo tiempo de un instrumento de socialización cultural, económico y de poder político. Sin embargo, mientras que el poder político se encuentra restringido al territorio, la economía trasciende los límites territoriales. Además, los valores culturales no se corresponden con las fronteras nacionales, tal como han demostrado el helenismo, el cristianismo o el islam, el Renacimiento y el Humanismo y, por último, el mundo actual, basado en el capitalismo, la ciencia, la tecnología y la información. A diferencia de la agenda nacional, la política internacional sobre educación es universal desde el punto de vista de la forma, el contenido, el currículo y las instituciones. Este universalismo es un reto para las distintas comunidades culturales del mundo. *Es posible que la internacionalización y la mercantilización hagan que se recalibre la posición de la educación en el juego de poder entre las cuatro fuerzas.*

La última cuestión está relacionada con las consecuencias de la internalización y la mercantilización para los «actores de la sociedad». Procesos como los de Bolonia y Copenhague incluyen a representantes de la sociedad civil, por ejemplo estudiantes y rectores. La OCDE difunde a gran escala estudios que contienen información de fácil lectura para fomentar la implicación de la sociedad civil en los debates públicos sobre la calidad y la función de la educación. Además, el GATS abre nuevas perspectivas educativas tanto para los alumnos como para los prestadores de servicios educativos. Sin embargo, resulta discutible que la ideología neoliberal –que se encuentra detrás de la mayoría de actividades internacionales– y el proceso de mercantilización proporcionen igualdad de oportunidades educativas (Apple, 2001). Es posible que eso no ocurra si, por ejemplo, la participación en la educación (ya sea en el propio país o en el extranjero) queda restringida a una élite capaz de permitírselo económicamente.

Estos efectos ambivalentes para el Estado-nación deben tenerse presentes al analizar las nuevas áreas de la gobernanza de la educación. Es probable que el hecho de que los Estados-nación compartan la formulación de políticas educativas con otros actores y comparen sus sistemas

y objetivos educativos con conjuntos de estándares internacionales potencie la homogeneidad entre estados. Después de la religión (cristianismo) y el Estado-nación, probablemente las demandas de una economía global conduzcan al isomorfismo en la educación (DiMaggio y Powell, 1983). No obstante, el grado de adaptación de los Estados-nación a esta evolución también puede depender de su capacidad de transformación nacional, como por ejemplo su configuración internacional y su trayectoria ideológica nacional. Las consecuencias concretas de todos estos factores para la política educativa aún deben examinarse y, por lo tanto, hay que realizar más investigación. En especial, en relación con la cuestión de si el impacto de las organizaciones internacionales y los mercados menoscabará de manera uniforme los distintos sistemas y contenidos nacionales de la educación, habrá que realizar más comparaciones transnacionales. Esta investigación también proporcionará información valiosa sobre la importancia relativa de cada nueva área en los distintos contextos nacionales.

Referencias bibliográficas

- Abbott, K.; Snidal, D. (2000). «Hard and soft law in international governance». *International Organizations*, 54 (3): 421-56.
- Apple, M. (2001). «Comparing Neo-Liberal Projects and Inequality in Education». *Comparative Education*, 37 (4): 409-23.
- Balzer, C.; Rusconi, A. (2007). «From the European commission to the member states and back: A comparison of the Bologna and the Copenhagen process. En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 57-74). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Collins, R. (2000). «Comparative and historical patterns of education». En: Hallinan, M. (ed.). *Handbook of the Sociology of Education* (pp. 213-239). Dordrecht: Kluwer.
- Dale, R. (2005). «Globalization, Knowledge Economy and Comparative Education». *Comparative Education*, 41 (2): 117-49.
- Durkheim, E. (1977). *Die Entwicklung der Pädagogik. Zur Geschichte und Soziologie des gelehrten Unterrichts in Frankreich*. Weinheim/Basel: Beltz (*The evolution of educational thought: lectures on the formation and development of secondary education in France*. Londres, Boston: Routledge &

- Kegan Paul; *Historia de la educación y de las doctrinas pedagógicas: la evolución pedagógica en Francia*. Madrid: La Piqueta, 1992).
- DiMaggio, P.; Powell, W. (1983). «The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organization fields». *American Sociological Review*, 48 (2): 147-60 (versión castellana en la compilación de los autores: *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México: FCE, 1999).
- Finnemore, M. (1993). «International organizations as teachers of norms: The united nations educational, scientific, and cultural organization and science policy». *International Organization*, 47 (4): 565-97.
- Hammerstein, N. (2003). *Bildung und Wissenschaft*, 15: 17. Jahrhundert. Munich: R. Oldenbourg Verlag.
- Hartmann, E. (2007). «Towards an international regime for the recognition of higher education qualifications: The empowered role of UNESCO in today's knowledge-based economy». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.) *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 76-94). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Hentschke, G. (2007). «Characteristics of growth in the education industry: Illustrations from US education businesses». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 176-194). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Jakobi, A. (2007). «Converging agendas in education policy: Lifelong learning in the world bank and the international labor organization». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 95-113). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Jarvis, P. (2000). «Globalisation, the Learning Society and Comparative Education». *Comparative Education*, 36 (3), 343-355.
- Knight, C. (2007). «Crossborder education: Changes and challenges in program and provider mobility». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 136-154). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Kohlrausch, B.; Leuze, K. (2007). «Implications of marketization for the perception of education as public or private good». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 195-214). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.

- Mann, M. (1986). *The sources of social power* (vol. I). Cambridge: Cambridge University Press (*Las fuentes del poder social*, vol 1. Madrid: Alianza Editorial, 1991).
- (1993). *The Sources of Social Power* (vol. II). Cambridge: Cambridge University Press (*Las fuentes del poder social*, vol. 2. Madrid: Alianza Editorial, 1997).
- March, J.; Olsen, J. (1998). «The institutional dynamics of international political order». *International Organization*, 52 (4): 943-969.
- Martens, K. (2007). «How to become an influential actor: The ‘comparative turn’ in OCDE education policy». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 40-56). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Meyer, J.; Boli, J.; Thomas, G.; Ramirez, O. (1997). «World society and the nation-state». *American Journal of Sociology*, 103 (1): 144-81.
- Mundy, K. (2007). «Educational multilateralism: Origins and indications for global governance». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 19-38). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Sackmann, R. (2007). «Internationalization of markets for education? New actors within nations and increasing flows between nations». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 155-175). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Scherrer, C. (2007). «GATS: Commodifying education via trade treaties». En: Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 117-135). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Smith, A.D. (1986). *The Ethnic Origins of Nations*. Oxford/Malden Mass.: Blackwell.
- (1998). *Nationalism and Modernism. A Critical Survey of Recent Theories of Nations and Nationalism*. Londres: Routledge (*Nacionalismo y modernidad: un estudio crítico de las teorías recientes sobre naciones y nacionalismo*. Madrid: Istmo, 2000).
- Swaan, A. (1988). *In Care of the State. Health Care, Education and Welfare in Europe and the USA in the Modern Era*. Oxford/Nueva York: Oxford University Press (*A cargo del Estado*. Barcelona: Ediciones Pomares-Corredor, 1992).

- Welch, A. (2001). «Globalisation, post-modernity and the State: Comparative education facing the third millennium». *Comparative Education*, 37 (4), 475-92.
- Weymann, A.; Martens, K. (2005). «Bildungspolitik Durch Internationale Organisationen: OCDE». *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 30 (4), 68-86.

7. ¿HACIA UNA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA? LA GOBERNANZA DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS EN INGLATERRA, LOS PAÍSES BAJOS, AUSTRIA Y ALEMANIA⁴⁵

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

Desde la década de los años ochenta, el modo de gobernanza del sector público de numerosos países ha cambiado considerablemente. El concepto clave ha sido la nueva gestión pública (NGP), que se ha aplicado al sector de la educación superior y la investigación, al igual que el sistema sanitario o el de transporte público (si bien en el resto del presente capítulo nos centraremos en el sistema universitario). «Menos Estado» y «más mercado»: esos son los eslóganes neoliberales superficiales que se suelen asociar a la NGP.

En el presente capítulo daremos una visión más diferenciada y analítica de la NGP en los sistemas universitarios de cuatro países europeos. Compararemos los cambios en la gobernanza universitaria en Inglaterra, Los Países Bajos, Austria y Alemania durante los últimos veinte años. Para llevar a cabo esta tarea, hemos desarrollado una herramienta analítica denominada «ecualizador de la gobernanza» que se presenta en la primera parte del capítulo. En la segunda parte del capítulo utilizaremos el ecualizador de la gobernanza para realizar evaluaciones analíticas generales de lo que ha ocurrido en los cuatro países citados. Finalmente, en la tercera parte estableceremos conclusiones comparativas.

45. Este capítulo presenta los primeros resultados de un proyecto de investigación sobre «Procesos de toma de decisiones en los modelos de gestión y autogobernanza de las universidades y sus consecuencias para la investigación», que cuenta con el apoyo de la Sociedad Alemana de Investigación (Deutsche Forschungsgemeinschaft). El grupo del proyecto está formado por Harry de Boer, Jürgen Enders, Barbara Kehm, Ute Lanzendorf y Uwe Schimank. Los autores del presente capítulo quieren dar las gracias al resto de investigadores del proyecto por su contribución.

El ecualizador de la gobernanza

Como concepto analítico, la perspectiva de la gobernanza surgió al mismo tiempo que la NGP. No se trata de una coincidencia, sino que este hecho refleja el surgimiento de un profundo escepticismo respecto a las posibilidades de control jerárquico de sistemas sociales complejos por parte tanto de los científicos sociales como de los decisores políticos (Mayntz, 1996, 1998). En los años sesenta y setenta, los decisores políticos eran optimistas respecto a su capacidad para pilotar los estados del bienestar modernos y sus macroeconomías, incluidos los sistemas universitarios nacionales. Este optimismo se hundió cuando los actores políticos se dieron cuenta de que sus intentos de dirección descendente chocaban con la dinámica ascendente resultante de las acciones de los actores individuales, colectivos y corporativos en sus respectivos ámbitos políticos con el fin de materializar sus propios intereses. En la investigación sobre implementación, documentada en numerosos estudios empíricos, los resultados transintencionales se consideran el resultado de la interacción entre el pilotaje político y las actividades de los «objetos» del pilotaje en el ámbito de las políticas. Desde entonces, tanto los encargados de formular las políticas como sus observadores desde el campo de las ciencias sociales son conscientes de la complejidad, a veces muy elevada, de las constelaciones de actores y los procesos de coordinación. Además de las jerarquías, se han identificado o redescubierto otros mecanismos básicos de gobernanza —como se denominaban entonces—, por ejemplo las redes, las comunidades y el mercado. A partir de estos conceptos se pueden visualizar subsistemas sociales o ámbitos políticos concretos como configuraciones de varios mecanismos de gobernanza.

Así pues, la perspectiva de la gobernanza analítica surge en el mismo contexto de descubrimiento que la nueva gestión pública, a saber, la desilusión y la desconfianza en el estatismo. Sin embargo, mientras que la perspectiva de la gobernanza permanece abierta desde el punto de vista analítico, la nueva gestión pública fue concebida y aplicada como programa normativo de formulación práctica de políticas que establece principios considerablemente específicos sobre lo que constituye la buena gobernanza para el sector público. La perspectiva de la gobernanza proporciona un marco analítico general para estudiar todo tipo de problemas de coordinación entre actores. Los estudios empíricos y las reflexiones teóricas muestran que, en determinadas circunstancias

y respecto a criterios concretos, lo más efectivo es adoptar una configuración de la gobernanza dominada por el pilotaje jerárquico, pero que, en otras circunstancias y según otros criterios, quizás lo mejor sea dejar actuar libremente a las fuerzas del mercado. Por lo tanto, una reconstrucción analítica concebirá la NGP como una configuración específica de la gobernanza que puede describirse partiendo del peso de mecanismos concretos. El rendimiento relativo de la NGP, en comparación con otras configuraciones de la gobernanza y respecto a criterios específicos, tendrá que ser evaluado empíricamente.

Para analizar la gobernanza de los sistemas universitarios podemos utilizar las tipologías de dimensiones básicas de la gobernanza existentes en este subsector social. Más en concreto, podemos distinguir entre cinco dimensiones: la regulación estatal, la orientación por parte de *stakeholders*, la autogobernanza académica, la autogobernanza gestora y la competencia.⁴⁶

- La *regulación estatal* hace referencia a la noción tradicional de autoridad descendente que se confiere al Estado. A esta dimensión corresponde la regulación mediante directrices: la Administración prescribe en detalle los comportamientos que hay que tener en circunstancias concretas.
- La *orientación por parte de stakeholders* hace referencia a las actividades que orientan a las universidades a través del establecimiento de objetivos y el asesoramiento. En los sistemas universitarios públicos, la Administración suele ser un *stakeholder* importante, pero no tiene por qué ser necesariamente el único actor en este ámbito, sino que puede delegar determinadas facultades de orientación a otros actores como los organismos intermedios o los representantes de la industria en las juntas universitarias.
- La *autogobernanza académica* hace referencia al papel de las comunidades profesionales en el seno del sistema universitario. Este mecanismo se encuentra institucionalizado en la toma colegiada de decisiones en las universidades y el autopilotaje basado en la revisión

46. Clark (1979) habló de la coordinación entre la burocracia, los profesionales, los políticos y el mercado, y dejó fuera a la autogobernanza gestora. Posteriormente, en su estudio de las universidades emprendedoras, Clark (1998) resaltó la importancia del liderazgo ejecutivo en las universidades como factor principal del juego. Schimank *et al.* (1999) no distinguieron entre la orientación por parte del Estado —como un tipo de orientación por *stakeholders*— y la regulación estatal. Braun y Merrien (1999) y Enders (2002) son los que más se acercan a distinguir explícitamente entre los cinco mecanismos.

por pares de las comunidades académicas, por ejemplo en las decisiones de los organismos de financiación.

- La *autogobernanza gestora* hace referencia a las jerarquías en el seno de las universidades como organizaciones. En este caso, los líderes de la NGP (rectores o presidentes en el nivel superior y decanos en el intermedio) se encargan del establecimiento de objetivos, la regulación y la toma de decisiones a nivel interno.
- La *competencia* por unos recursos escasos (fondos, personal y prestigio) en el seno de cada universidad y entre universidades se suele producir en mercados no «reales» sino «cuasirreales», en los que las evaluaciones del rendimiento por pares sustituyen a la demanda de los clientes.

Asumimos que cada configuración de la gobernanza está conformada por una combinación específica de las cinco dimensiones citadas en un momento determinado. Para modelar esta configuración empírica utilizamos la metáfora del ecualizador.⁴⁷ Un ecualizador es un dispositivo electrónico que permite atenuar o enfatizar las frecuencias seleccionadas en un espectro de audio y que puede utilizarse para alterar el balance relativo de las frecuencias produciendo generando las características tonales deseadas en los sonidos. Del mismo modo, en nuestro modelo de ecualizador cada dimensión puede potenciarse o reducirse de modo independiente del resto.

A continuación utilizaremos el ecualizador de la gobernanza para describir a grandes rasgos y comparar lo ocurrido en los cuatro países objeto de nuestra observación utilizando la nueva gestión pública como referencia normativa común.⁴⁸ Con esto no pretendemos colocar, en nuestra calidad de observadores analíticos, a la nueva gestión pública como ideal de buena gobernanza. Simplemente en los países observados, como en muchos otros, los encargados de formular políticas han articulado el desarrollo de la NGP como un objetivo importante de la reforma y nosotros evaluamos los cambios reales en la gobernanza a partir de las intenciones de quienes los iniciaron.

Si aplicamos nuestro modelo de ecualizador a la NGP, el nivel de regulación estatal debería ser bastante bajo, al igual que la importancia de la autogobernanza académica. Evidentemente, los académicos son

47. Como fuente de inspiración, véase Wiesenthal, 2000.

48. Para distintas explicaciones de la nueva gestión pública, véase Hood 1991, OCDE 1995, Ferlie *et al.* 1996; Pollitt y Bouckaert, 2000, y, por último, Newman, 2001.

muy importantes como fuente de investigación y docencia, pero si aplicamos el lema «cada cual a lo suyo» deberían limitarse a hacer lo que hacen mejor: descubrir conocimiento y transmitirlo. Por su parte, en la NGP la orientación por parte de *stakeholders*, la autogobernanza gestora y la competencia deberían presentar valores elevados, dado que, según este enfoque, el Estado debe distanciarse del control directo de las universidades y dedicarse principalmente al establecimiento de objetivos. Según se suele afirmar, la competencia tal como se produce en el mercado es el medio más adecuado para aumentar la eficiencia y reducir los costes. En lugar del control inicial hay que centrarse en el control final, es decir, en la evaluación y el rendimiento *ex-post*. También se afirma que para prestar el servicio de modo eficiente y efectivo hay que utilizar técnicas de gestión características del sector privado. Para conseguirlo, hay que contar con grandes gestores que, a su vez, dispongan de un margen razonable de maniobra, así como de los derechos necesarios para gestionar (Pollitt, 1993: 3). El aumento de la competencia por los recursos tanto en el seno de las universidades como entre ellas se debe a la desregulación y a la creación de un nuevo liderazgo poderoso. Se cree que el aumento de la orientación política y la implicación de los *stakeholders* proporcionarán un rumbo amplio a largo plazo para la estrategia competitiva de cada universidad. De este modo, parece claro que la NGP no es solo un conjunto de cambios desconectados o con poca relación entre sí, sino que se trata de un enfoque integrado para redirigir la totalidad del sistema universitario.

Cambios en la gobernanza en los cuatro países analizados

A continuación analizaremos la situación en los cuatro países que hemos estudiado. Para cada uno de ellos veremos primero el punto de partida, es decir, cuál era la configuración de la gobernanza del sistema universitario a principios de los años 80. En segundo lugar, exploraremos su evolución desde este punto de partida en la dirección de la NGP: ¿hasta qué punto han evolucionado?; ¿se puede decir, al menos a grandes rasgos, que han tomado la dirección «correcta»?

Como es obvio, por motivos de espacio no podemos describir e interpretar en profundidad todos los fenómenos que se han producido en estos países, sino solo realizar esbozos superficiales pero –esperamos– reconocibles a partir de los estudios por país más exhaustivos en los

que se basan los apartados siguientes. En este capítulo tampoco podemos tratar en profundidad la evolución de las dinámicas a lo largo del tiempo. Por ejemplo, Inglaterra fue el país precursor de las reformas del sistema universitario inspiradas en la NGP, seguida de relativamente cerca por Los Países Bajos. En estos dos países los cambios se asentaron a finales de los setenta y a principios o mediados de los ochenta. En Austria y Alemania, las reformas de la gobernanza fueron debatidas e interpretadas con cuentagotas a lo largo de los ochenta y, en algunos casos, ni siquiera fueron implementadas. En Austria se produjeron cambios relativamente marginales hasta el cambio de siglo, cuando de repente las políticas de las universidades del país cambiaron radicalmente. Finalmente, en Alemania solo recientemente se han podido observar cambios en la configuración de la gobernanza.

Inglaterra⁴⁹

Desde el inicio de la financiación estatal regular de las universidades en 1919, la relación entre el Gobierno y las universidades en Inglaterra ha atravesado tres fases (Halsey, 1992). La primera se caracterizó por el predominio de la gobernanza académica, mientras que el Gobierno se mantenía a distancia.⁵⁰ En la segunda fase, que aún se encuentra en curso, la intervención estatal ha ido aumentando: al principio estaban centrada sobre todo en las nuevas universidades y las universidades politécnicas, pero con el tiempo ha terminado afectando a las universidades tradicionales. Finalmente, la tercera fase —que se superpone con la segunda— se caracteriza por una evolución decidida hacia una configuración del mercado dominada por la gobernanza que empieza con las reformas de Margareth Thatcher en los años ochenta. Desde entonces, el sistema se ha ido depurando rigurosamente en la dirección de la NGP, puesto que el Gobierno laborista ha continuado el proceso iniciado por Thatcher.

El principal foco de cambio ha sido el impulso para aumentar la «presión competitiva». A causa del aumento de los costes de la educación superior masiva y la crisis fiscal del Estado, el Gobierno ha insistido en la eficiencia como criterio principal para la inversión y la asigna-

49. Este subapartado se basa en un informe nacional de Leysite *et al.* 2004.

50. Según King (2004: 19), la fuerte autogobernanza académica tenía un «toque específicamente británico». La rendición pública de cuentas de las universidades se mantenía a través de códigos de caballerosidad y de códigos informales de comportamientos de las élites de la sociedad.

ción de unos fondos públicos escasos. Se han realizado varios intentos de establecer «cuasimercados» en los ámbitos de la educación superior y la investigación. Los mecanismos de aseguramiento de la calidad en la enseñanza y la investigación impulsados por el Estado van desde la realización de Ejercicios de Evaluación de la Investigación (RAE, por sus siglas en inglés) hasta las auditorías académicas. Estas actividades han aumentado el nivel de rendición de cuentas en el seno de las universidades, así como el papel del Consejo de Financiación de la Educación Superior en Inglaterra y la competencia por los recursos entre universidades. Las universidades con un menor rendimiento en el ámbito de la investigación ya no obtienen financiación institucional, lo cual supone una gran desventaja en la competencia por fondos de terceros procedentes de la UE o de la industria. En casos extremos, más pronto o más tarde las universidades se convertirán en universidades dedicadas únicamente a la docencia.

Se ha producido una evolución hacia un aumento de la «regulación estatal», en especial en el caso de las universidades tradicionales. Este fenómeno va en dirección contraria a los ideales de la NGP, pero parte de un nivel muy reducido de regulación, entendida como políticas sobre cuestiones de personal y presupuesto, pero también académicas y relacionadas con programas de investigación. El aumento del papel regulador del Estado puede observarse especialmente en determinados ámbitos destacables o «de moda» desde el punto de vista político.

Al mismo tiempo, la «orientación por parte del Estado y otros *stakeholders*» desempeña un papel más importante. La Administración tiene a las universidades controladas a través de medidas de rendición de cuentas, el ejercicio de determinadas presiones para aumentar el rendimiento y la gestión y la reestructuración orientados a los resultados (King, 2004: 19). Según Senker *et al.* (1999), una de las características de las políticas a gran escala del Gobierno inglés ha sido la necesidad de la participación de los usuarios en todos los niveles de formación de políticas del sistema universitario. La orientación de las universidades también se puede observar en la cooperación universitaria con otros actores para proporcionar docencia, investigación y servicios a la comunidad, así como en la participación de *stakeholders* externos en los procesos de toma de decisiones de la universidad. Desde los años ochenta, en la agenda política se ha ido intensificando la relación entre la investigación y la economía británica, tal como se puede observar en las políticas que fomentan la asociación entre las universidades y la industria

y las empresas. Se trata de que las universidades busquen fondos para la investigación mediante la creación de alianzas estratégicas. La participación de distintos *stakeholders* en los procesos de formulación de políticas en el ámbito estatal se puede observar a través de su presencia en organismos asesores, paneles de RAE o en las juntas de los consejos de investigación.

La «autogobernanza gestora» de las universidades también se ha visto reforzada (Deem, 2003: 66). Uno de los elementos que más ha influido en las estructuras de gobernanza interna y gestión fue el informe Jarratt de 1985, después del cual las universidades evolucionaron de manera decidida hacia el desarrollo de estructuras de gestión corporativa (Henkel, 2000). Los directivos de los niveles superiores e intermedios de las universidades han implementado políticas en respuesta a las presiones generadas por los recortes presupuestarios y las demandas de calidad. Tal como concluyó Slowey (1995), los directivos y académicos responden a las presiones intentando mitigar sus peores efectos sobre los académicos en las universidades, es decir, actuando como tampón entre las presiones externas, por un lado, y los valores académicos y el modo de trabajo tradicionales en el seno de la universidad, por el otro. Sin embargo, está por ver si durante cuánto tiempo pervivirá esta actitud protectora.

La «autogobernanza académica» sigue viva y la voz de la oligarquía académica no se ha desvanecido, tal como ilustra su papel en los RAE, que se basan en un proceso de autogobernanza académica basada en los pares profesional y exigido por el Estado. Los paneles de evaluación de RAE están formados por académicos que emiten juicios que tienen consecuencias financieras reales para los departamentos.

Los Países Bajos⁵¹

Después de la Segunda Guerra Mundial, los gobiernos nacionales participaron de manera mucho más intensa en el sistema universitario. La expansión de la intervención de dichos gobiernos se concretó en una amplia variedad de leyes, decretos, procedimientos, normativas y supervisión administrativa, mientras que las cuestiones académicas quedaron, a grandes rasgos, en manos de los profesionales. De hecho, en Alemania

51. Este subapartado se basa en un informe nacional elaborado por De Boer *et al.* (2004).

y Austria la autogobernanza académica y la regulación estatal también fueron de la mano. En aquel momento, el resto de dimensiones de la gobernanza no estaba tan presente, aunque siempre ha habido grupos de interés influyentes. A mediados de los ochenta se produjeron cambios fundamentales. En 1985, el Gobierno introdujo el concepto de «pilotaje desde la distancia». La creencia firme en las virtudes de la regulación fue sustituida por una filosofía en la que el papel de la Administración se limita cada vez más al establecimiento del marco general en el que debe funcionar el sistema universitario (Goedegebuure *et al.*, 1993).

En este enfoque se observa, antes que nada, un mayor papel de la Administración en la «orientación por parte de *stakeholders*». A través de la desregulación y los organismos de descentralización, la Administración intenta fomentar la autoorganización en el sector. Concretamente, la Administración ha pasado de centrarse en medidas *ex-ante* más bien detalladas a evaluaciones *ex-post*, lo cual implica la sustitución del pilotaje desde el inicio por el control final. Se anima explícitamente a las universidades a desarrollar sus propios planes estratégicos, si bien dentro de parámetros debatidos o negociados con el Gobierno nacional. En esta dirección, recientemente se ha planteado la idea de una relación contractual entre la Administración y las universidades.

Pese a todo, la «regulación estatal» no ha desaparecido por completo. La Administración sigue estableciendo una cantidad ingente de normas y el Gobierno nacional impone elementos de reforma a través de leyes y decretos (Boin *et al.*, 2002). Dentro de este tipo de control se ha producido una evolución desde una regulación fuerte y directa hacia formas más diluidas de control jerárquico. A causa de la desregulación a través de la introducción de reglamentos-marco, la potenciación de la autonomía institucional y la descentralización a organizaciones intermedias, la Administración ya no prescribe de manera detallada lo que tienen que hacer las universidades. Resulta innegable que las universidades tienen mayor margen de acción en varias cuestiones importantes: presupuestos globales, control administrativo y financiero sobre las propiedades inmobiliarias y edificios, nombramiento y gestión del personal y estructura de organización interna.

Al mismo tiempo, en los años noventa, la Administración fue evolucionando en el uso de herramientas de las directivas a los incentivos financieros. La financiación basada en el rendimiento se ha venido utilizando con mayor frecuencia y se observa una mayor *competencia* por los estudiantes y los fondos de investigación (Jongbloed, 2003). Se espera que las univer-

sidades tengan un comportamiento más ajustado al mercado y adopten perfiles más específicos para posicionarse en él. Por lo que respecta a la investigación, podemos citar la competencia por las subvenciones asignadas a través del consejo de investigación nacional –que funciona de manera «independiente» del Gobierno nacional–, la competencia por subvenciones internacionales (en especial procedentes de programas marco de la UE) y la competencia en los mercados de investigación por contrato para la industria y otros clientes. En lo relativo a la docencia, las universidades compiten por los estudiantes nacionales e internacionales.

Otro cambio importante es la potenciación de la «autogobernanza gestora» en el seno de las universidades. Los cambios citados han facilitado que las universidades se convirtiesen en un actor corporativo que aplica sus propios planes estratégicos. Más concretamente, se ha potenciado el papel de los ejecutivos y directivos. Se han asignado más responsabilidades y competencias al nivel central de la universidad y respecto a muchas cuestiones no académicas la decisión final no la toma el ministerio, sino que se delega en el nivel superior de la universidad. Al mismo tiempo, en las universidades se han centralizado las decisiones sobre cuestiones académicas y lo que antes decidían los empleados o los departamentos ahora es competencia de los rectores o presidentes de las universidades.

Por otra parte, la «autogobernanza académica» en el seno de las universidades se ha debilitado. Los organismos de representación –en los que participan académicos, no académicos y estudiantes– han pasado de ser organismos de toma de decisiones a organismos asesores. A finales de los años noventa la toma colegiada de decisiones en las universidades iba a la baja. No obstante, como ocurre en Inglaterra, la comunidad académica sigue teniendo un papel importante en los ejercicios de evaluación y el desarrollo de programas nacionales de investigación (De Boer, 2003).

Austria⁵²

Desde finales de los ochenta, la reorganización de la relación entre el Estado y la universidad ha sido un tema constante en la política de educación superior austriaca. Durante los años noventa se invirtió la tendencia ascendente de la influencia reguladora del Estado sobre las universidades y la desregulación se convirtió en el nuevo estandarte de

52. Este subapartado se basa en un informe nacional elaborado por Lanzendor y Dellwing (2004).

las reformas universitarias (Bessenyei y Melchior, 1996). La reforma sigue implementándose. Según Pechar 2003, el «modelo de Estado» de la gobernanza universitaria se desarrolló de modo aún más intenso en Austria que en otros países de tradición humboldtiana como Alemania o Los Países Bajos. Tradicionalmente, los profesores de las universidades del país contaban con grandes facultades de toma de decisiones sobre cuestiones académicas, pero hasta hace poco prácticamente todos los aspectos no académicos y organizativos de la vida universitaria se dejaban a la entera discreción de la Administración.

Por lo que respecta a la «regulación estatal», la situación actual se caracteriza por un fuerte grado de desregulación. En la actualidad, en virtud de la Ley de Universidades de 2002, todas las universidades han asumido plena capacidad legal y, por lo tanto, se han convertido en entidades públicas independientes. Además, ahora los directores de la administración universitaria rinden cuentas directamente al rector, en lugar de al ministerio federal, que pronto verá limitada su función a la supervisión de la estructura y los resultados de las actividades de las universidades. Eso significa, entre otras cosas, que los presupuestos de las universidades ya no forman parte del presupuesto de la Administración, sino que se transfieren a cada universidad. Desde 2004, las universidades reciben fondos públicos en forma de presupuestos globales y pueden elegir libremente cómo gastar las tasas de docencia que cobran. Además, actualmente cada universidad actúa como empleador de su personal en virtud de contratos de derecho privado.

No obstante, las universidades no tenían capacidad de elección alguna respecto a su nueva naturaleza y estatus legal. El Estado había planificado el proceso y el resultado de la reorganización teniendo en cuenta todas las capacidades legales y las universidades se vieron obligadas a realizar un proceso paralelo de reconstitución para alcanzar un estatus legal idéntico.

Por lo que respecta a la «orientación por parte de *stakeholders*», la desregulación exhaustiva que se está produciendo en el sector universitario austriaco no ha permitido a las universidades alcanzar la autonomía absoluta. A través de acuerdos por misión, la Administración sigue teniendo una influencia importante en el desarrollo de las universidades. El tamaño de los presupuestos universitarios está relacionado con las evaluaciones del rendimiento y las consiguientes negociaciones con el ministerio. Además, algunas de las funciones de supervisión que anteriormente correspondían al ministerio fueron transferidas a conse-

jos universitarios que cuentan con personalidades ajenas al ámbito universitario y político. Ahora, los líderes de las universidades deben alcanzar acuerdos sobre el desarrollo de las mismas con los miembros del consejo antes de empezar a negociar los acuerdos por misión con la Administración. En general, estos consejos tecnocráticos de tamaño relativamente reducido pueden considerarse como los custodios del perfil institucional, la eficiencia organizativa y la flexibilidad. Asimismo, se ha creado un organismo nacional de asesoramiento sobre el desarrollo de las universidades, una especie de «Consejo científico» que observará los cambios en el sistema de educación superior en nombre del Ministerio de Educación y formulará propuestas para el subsiguiente desarrollo del sistema austriaco de educación superior e investigación.

Hasta el momento, el aumento de la «competencia» no ha sido un objetivo especialmente importante en las actividades de reforma. Ninguna de las disposiciones de la Ley de Educación Superior hace referencia directa a la competencia entre universidades. Hoy en día, cada universidad debe definir su propio perfil institucional. De los recientes debates sobre la implementación de este aspecto de la nueva legislación, surge la impresión de que los perfiles institucionales no están concebidos para fomentar la competencia entre universidades, sino más bien para prestar apoyo a la planificación nacional del desarrollo del Ministerio. Por lo que respecta a la competencia intrauniversitaria, se crearon mecanismos de evaluación periódica para alcanzar la transparencia respecto al rendimiento de las distintas unidades de las universidades. Los rectores suscriben contratos de rendimiento con los decanos, pero actualmente no queda claro si los recursos de cada departamento dependen de su rendimiento y, en caso de que sea así, en qué medida lo hacen.

En lo relativo a la «autogobernanza académica», la legislación actual deja a cada universidad la decisión sobre el papel de los organismos académicos en el futuro. La Ley de Universidades regula las relaciones entre el Estado y las universidades y la composición y las tareas de los organismos de gobernanza de las universidades, pero solo incluye unas pocas disposiciones sobre la organización interna de las universidades por debajo del nivel de liderazgo. Se prevé que los directores de las unidades organizativas sean profesores universitarios designados por el rectorado a propuesta de los titulares de cátedras de la unidad organizativa correspondiente; el rectorado también debe suscribir acuerdos de rendimiento con dichas unidades. A parte de estas disposiciones, cada universidad debe elaborar sus propias normas procedimentales de go-

bernanza interna. Entre las características comunes de los nuevos modelos de gobernanza interna desarrollados por las universidades figura la reducción de las competencias de los comités en el ámbito departamental e institucional al mero asesoramiento y la concentración de la capacidad de decisión en manos de los decanos.

Las universidades se han convertido en entidades jurídicas independientes. Como consecuencia, en las reformas realizadas recientemente se han introducido elementos de *autogobernanza gestora* que regulan la contratación de personal, la autoridad y las tareas de los distintos cargos que conforman el liderazgo central de cada universidad. El rectorado, formado por el rector y hasta cuatro vicerrectores y gestores, representa a la universidad y elabora borradores de los documentos organizativos más importantes, a saber, los estatutos de la universidad, el plan de desarrollo, el plan de organización y los informes anuales. Además, supervisa a todas las unidades organizativas de la universidad, negocia y suscribe acuerdos de rendimiento con el ministro, actúa como ente superior de todo el personal universitario y se encarga de las negociaciones de nombramiento de nuevos profesores.

La posición de los decanos también se ha visto reforzada: deberán suscribir acuerdos de rendimiento de sus respectivos departamentos con el rector y con los directores de las instituciones pertenecientes a los departamentos. Asimismo, deberán distribuir los recursos disponibles en función del rendimiento de las instituciones y desarrollar planes estratégicos para los departamentos. Está por ver si los decanos actuarán de conformidad con estas nuevas funciones o seguirán haciendo como hasta ahora. Existen dudas plausibles en este sentido porque resulta poco probable que los decanos tomen decisiones duras durante su mandato, que es relativamente breve, teniendo en cuenta que luego tienen que regresar al estatus de «profesor raso».

Alemania⁵³

La configuración tradicional de la gobernanza en el sistema universitario alemán se caracterizaba por una combinación de fuerte regulación estatal y fuerte autogobernanza académica, de una manera parecida a lo que hemos visto en el caso austriaco. Cuando, a principios de los

53. Este subapartado se basa en un informe nacional elaborado por Kehm *et al.* (2004).

setenta, otros grupos más allá de los profesores –asistentes, estudiantes, personal no científico– adquirieron algunos derechos de participación en la toma de decisiones en la universidad, esta configuración se volvió más compleja, pero esencialmente siguió siendo la misma. En Alemania, los debates sobre posibles reformas empezaron bastante tarde. De hecho, se desaprovechó la oportunidad histórica de desarrollar un sistema universitario radicalmente modernizado en Alemania del Este después de la reunificación y solo desde mediados de los noventa se han adoptado iniciativas que van en la dirección de la NGP en algunos de los dieciséis *Länder* (estados) del país.⁵⁴ Aún existe un acalorado debate sobre si ese es el camino correcto en el que la mayoría del profesorado defiende el statu quo.

Respecto a la «regulación estatal», actualmente todos los *Länder* han implementado los elementos de desregulación que se espera que permitan aumentar la eficiencia: han dado más libertad a las universidades y los profesores en relación con los recursos financieros abandonando buena parte de los mecanismos de elaboración cameralista de presupuestos públicos y sustituyéndolos por la elaboración de presupuestos globales.⁵⁵ En cinco *Länder*, las universidades pueden elegir su estatus legal: pueden seguir siendo instituciones públicas, pero también convertirse en fundaciones de derecho civil. Esta posibilidad les ofrece opciones adicionales para la gestión financiera y organizativa, si bien permanecen vinculadas a la estructura salarial del sector público y sus rígidas categorías de empleo. La aprobación de programas de estudio se ha delegado de los ministros a los organismos de acreditación fundados recientemente, en los que la evaluación académica por pares y los criterios de calidad tienen mayor importancia que antes. Pese a todo, el ministerio de cada *Land* sigue siendo quien decide si un programa determinado de una universidad determinada encaja en la planificación global del *Land* correspondiente.

Las autoridades estatales siguen siendo reacias a relajar la normativa sobre la estructura y el tamaño de las facultades y el nombramiento del profesorado. Algunos *Länder* han eliminado el derecho de aprobación

54. En Alemania, la situación general resulta especialmente difícil de describir, porque las políticas de reforma universitaria de los *Länder* difieren considerablemente.

55. Es posible que uno de los principales motivos a favor de la concesión de mayor autonomía financiera a las universidades haya sido traspasar la culpa de los recortes del Ministerio a los líderes universitarios.

de los nombramientos de profesores por parte del ministerio y han delegado dicha decisión a los rectores.

En lo relativo a la «orientación por parte de *stakeholders*», desde finales de los ochenta, los *Länder* han ido creando comisiones para evaluar a las universidades y su rendimiento global en los ámbitos de la docencia y la investigación que han empezado a reorientar los programas de estudios y las prioridades de investigación. Recientemente se ha institucionalizado la «gestión por objetivos» en forma de contratos por misión entre los ministerios y las universidades. En teoría, este tipo de contratos no debe incluir recomendaciones concretas, sino solo establecer objetivos, pero en la práctica a las universidades no se les suele ofrecer esta flexibilidad, por lo que los ministerios pueden volver a establecer normativas disfrazadas de NGP. A modo de ejemplo, en lugar de formular el objetivo de aumentar en un porcentaje determinado el número de estudiantes de sexo femenino en determinados campos en un plazo de seis años y dejar la consecución de ese objetivo en manos de cada universidad, los ministerios establecen procedimientos detallados y uniformes, así como estructuras organizativas de integración de género.

La influencia de los *stakeholders* externos en las juntas universitarias de nueva creación varía considerablemente en función de su cargo e influencia. Está por ver si las autoridades de los *Länder* tienen una voluntad real de aceptar sus recomendaciones.

Entre los investigadores universitarios siempre ha habido una considerable «presión competitiva», que se ha visto incrementada con el aumento de la dependencia de los fondos de la Deutsche Forschungsgemeinschaft, el Ministerio Federal de Investigación y Educación, la UE y la industria. Recientemente, con el objetivo de fomentar la competitividad del sistema universitario alemán en todo el mundo, el Gobierno federal propuso crear «universidades de élite» a las que pretendía financiar generosamente con fondos adicionales para mejorar tanto las condiciones de investigación como la formación de licenciados o graduados. Aunque los *Länder* tienen una acuciante necesidad de estos recursos adicionales, bloquearon esta iniciativa porque temían que les condujese a una competencia destructiva entre ellos. Finalmente, se llegó a un acuerdo en virtud del cual solo algunos centros de excelencia y grandes cooperaciones de investigación pueden recibir financiación adicional del Gobierno federal.

Por lo que respecta a la docencia, la mayoría de observadores esperan que pronto se introduzcan tasas. En enero de 2005, varios *Länder* gana-

ron un pleito ante el Tribunal Constitucional contra el Gobierno federal por la prohibición de aplicar tasas de docencia. La introducción de tasas puede hacer aumentar la competencia por los estudiantes. Otras medidas para fomentar la competencia incluyen un nuevo sistema de salarios para docentes elaborado por el Gobierno federal y la vinculación de aproximadamente un tercio del salario con el rendimiento.

Como ocurre en la docencia, en la investigación no existe ninguna influencia monetaria directa de la demanda sobre la oferta. Por ese motivo, y teniendo en cuenta que la mayoría de mercados del sistema son «cuasimercados», hay que evaluar la investigación y la docencia para determinar la posición relativa de una universidad, una facultad o un profesor. Todos los *Länder* han empezado a realizar evaluaciones y en algunos (por ejemplo en Baja Sajonia) se han creado organismos de evaluación. Los métodos y criterios de evaluación difieren considerablemente: en la mayoría de casos hay algún tipo de revisión por pares, pero también existen ejemplos de fórmulas basadas en indicadores que se utilizan mecánicamente para distribuir partes de la financiación pública entre universidades.

En referencia a la «autogobernanza gestora», durante los años noventa, los rectores y decanos adquirieron mayores facultades formales en todos los *Länder* y ahora se pueden tomar decisiones sobre muchas cuestiones sin contar con una mayoría en el senado de la universidad o en el consejo de la facultad. En seis *Länder*, los decanos asignan recursos financieros y de personal por su cuenta.⁵⁶ Además, se han ampliado los mandatos para ambas categorías: los decanos, que tradicionalmente se elegían para dos años, ahora se eligen para cuatro. En cinco *Länder*, los decanos son sometidos a una doble aprobación, la de su propia facultad y la del rector. En general, los decanos empiezan a ser considerados un intermediario importante que no solo representa a los intereses de la facultad a su cargo ante el rector, sino que además implementa las políticas del rector en su facultad –si es necesario, contra la voluntad de la mayoría del consejo de la misma. En general, podemos decir que el sistema está adquiriendo elementos de jerarquía.

Por su parte, la «autogobernanza académica» sigue existiendo, si bien de manera más informal. Actualmente, la mayoría de medidas para desarrollar una autogobernanza gestora siguen estando incompletas. La cultura orientada al consenso de la profesión académica obliga

56. Salvo los recursos dedicados personalmente a profesores concretos.

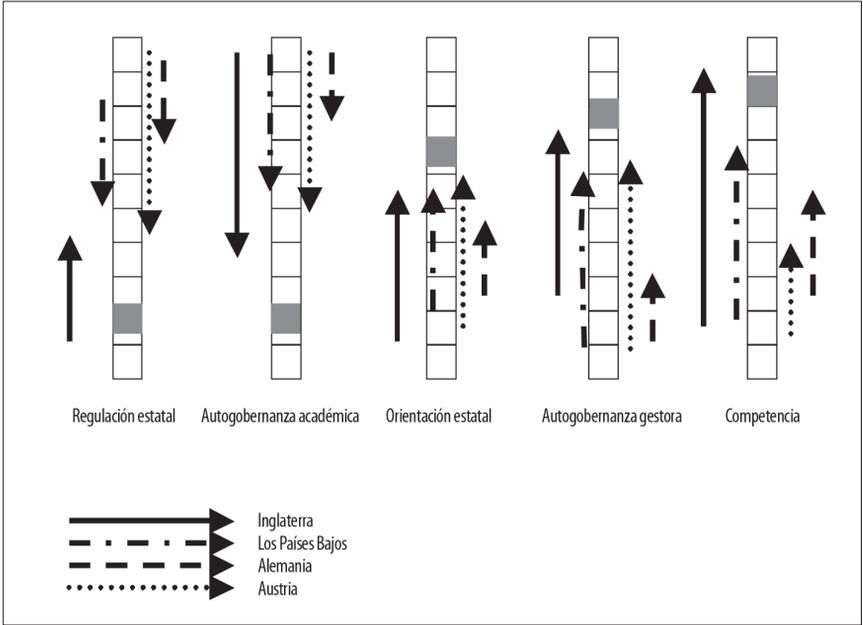
a muchos cargos de liderazgo a actuar como si no hubiesen adquirido nuevas facultades, de manera que no se utilizan las competencias formales y los rectores y decanos siguen buscando el consenso, como mínimo de los profesores. Uno de los motivos de este fenómeno es que las personas que ocupan cargos de liderazgo saben que un día volverán a ser «profesores rasos» y no quieren ganarse enemigos que luego pueden alcanzar posiciones de poder. Sin embargo, la principal causa de este «espíritu cooperativo» es que son muchos los que han interiorizado la cultura organizativa tradicional del consenso a lo largo de sus muchos años de socialización académica.

Conclusiones comparativas

Utilizando el ecualizador de la gobernanza para colocar los datos sobre los cuatro países en un solo gráfico (véase la figura 1) se pueden extraer varias conclusiones.

En primer lugar, el nivel de cambio varía de un país a otro. Metafóricamente, la longitud de las flechas difiere. Según el gráfico, los cambios más profundos se han producido en Inglaterra y Austria. La

Figura 1: Comparación de la evolución de la gobernanza universitaria en los cuatro países analizados



existencia de un cambio significativo en Inglaterra no constituye ninguna sorpresa, porque los gobiernos de Margareth Thatcher en los años 80 eran conocidos por la aplicación de medidas drásticas respecto al sector público y, además, el sistema inglés ha debido afrontar relativamente tarde la masificación de la educación superior. Sin embargo, la intensidad de los cambios que se han producido en Austria resulta destacable después de años de inmovilidad. Los Países Bajos ocupan una posición intermedia y, finalmente, Alemania parece ser el país más «conservador», salvo por el aumento de la presión competitiva. Las diferencias entre países también se hacen visibles si tenemos en cuenta que, en cierta medida, su punto de partida era idéntico.

La segunda observación es que existe cierta variedad entre los cuatro países para cada dimensión del ecualizador de la gobernanza. Por ejemplo, Austria no está siempre por encima de Los Países Bajos: especialmente respecto a la potenciación de la competencia en el sistema universitario, en Austria no se han producido cambios, mientras que en Los Países Bajos sí. Otro fenómeno excepcional está relacionado con la regulación estatal de las universidades en Inglaterra. Tradicionalmente, la regulación gubernamental era más bien débil, pero recientemente ha aumentado en lugar de reducirse, como ha ocurrido en otros países.

Una tercera observación es que entre los cuatro países no solo hay diferencias, sino también semejanzas. En todos ellos, la gobernanza universitaria ha experimentado grandes cambios (graduales, en la mayoría de aspectos) en la dirección de la NGP. Sin embargo, actualmente en los cuatro países hay una mezcla compleja y un poco desordenada de las cinco dimensiones de la gobernanza. Hay que ver si se trata simplemente de un estado intermedio o bien estos híbridos de configuraciones tradicionales nacionales de la gobernanza con elementos de la NGP se consolidarán de manera permanente como resultado de las reformas actuales en función de los resultados de las distintas rutas emprendidas.

En cuarto lugar, puede parecer que, principalmente, los cambios descritos van en detrimento de la gobernanza académica. A simple vista, la evolución en los cuatro países parece una suma cero: todas las facultades que adquieren el liderazgo universitario y los *stakeholders* externos los pierde el personal académico. Sin embargo, al contrario de la creencia extendida, eso no tiene lógicamente por qué ser así. En el seno de una universidad resulta posible imaginar la coexistencia de un liderazgo fuerte con un profesorado fuerte, situación a la que se acercan

más las universidades estadounidenses. Además, vemos que los académicos siguen participando en la gobernanza del sistema universitario. La influencia y el poder de cada académico para defender su propio estatus y autonomía se ha visto debilitados, al igual que ha ocurrido con el poder colectivo formal de los académicos en los organismos intrauniversitarios colegiados, pero —especialmente a través de los mecanismos de revisión por pares— los académicos tienen una gran influencia colectiva en las políticas y las decisiones sobre asignación de recursos, influencia que seguirá creciendo porque la presión competitiva sobre los «cuasimercados» depende de la revisión por pares.

En quinto lugar, somos conscientes de que, no solo respecto a esta dimensión de la gobernanza, nuestra descripción de los cuatro países se ha limitado principalmente al macronivel de análisis. En el presente capítulo, hemos descrito e interpretado decisiones políticas y solo aisladamente hemos tratado por encima algún proceso de implementación. Nuestro enfoque a vista de pájaro no puede captar adecuadamente lo que ocurre en el nivel intermedio de implementación de estas decisiones en las universidades. Quizás en ese nivel se produzca una resistencia tan fuerte que bloquee las reformas; quizás solo se realicen reformas aparentes mientras en el fondo todo sigue igual. Finalmente, para identificar los efectos reales de las reformas implementadas sobre la investigación y la docencia hay que descender aún más, hasta el nivel micro de la labor cotidiana de los académicos y los grupos de investigación. Es posible que los grandes cambios en la configuración de la gobernanza solo tengan efectos reducidos en las condiciones de investigación o bien que los pequeños cambios en la gobernanza tengan grandes efectos sobre la investigación. En el futuro, intentaremos averiguar qué ha ocurrido en los niveles intermedio y micro.

Para terminar, estamos bastante satisfechos con el valor heurístico del ecualizador de la gobernanza como nueva herramienta analítica para desarrollar un enfoque comparativo del estudio de los cambios en la gobernanza. El ecualizador permite visualizar a simple vista las semejanzas y diferencias a lo largo del tiempo o entre países, si bien, como es obvio, cada dimensión está compuesta de distintos aspectos y constituye un índice complejo. Lo ideal sería poder representar cada dimensión como una lista ponderada de indicadores y subsumir los fenómenos concretos en un indicador específico que midiese el nivel de transformación. A modo de ejemplo, las normas de elaboración de presupuestos son uno de los indicadores que examinamos para evaluar la

regulación estatal: la elaboración cameralista de presupuestos tradicional indica un grado elevado de regulación, mientras que la elaboración de presupuestos globales indica lo contrario. Así pues, de cara al futuro hay que utilizar el ecualizador de la gobernanza de manera más controlada y fiable.

Referencias bibliográficas

- Benjamin, B. (1996). «Financial management». En: Warner, D.; Palfreyman, D.; Buckingham, D. (eds.). *Higher Education Management* (pp. 66-78). Londres: SRHE y Open University Press.
- Bessenyei, I.; Melchior, J. (1996). *Die Hochschulpolitik in Österreich und Ungarn-Modernisierungsmuster im Vergleich*. Francfort del Meno: Peter Lang.
- Boin, A.; Huisman, J.; Van der Meer, F.; Toonen, T. (2002). «Rearranging Government. Transformation of Regulation and Control in the Netherlands». Documento presentado en el taller «Watchful Eyes, Oversight Explosion, and Fire alarms? Cross-national Perspectives on Control over Government». Londres.
- Braun, D.; Merrien, F. (eds.) (1999). «Governance of universities and modernisation of the state: Analytical aspects». En: *Towards a new model of governance for universities? A comparative view* (pp. 9-33). Londres: Jessica Kingsley.
- Clark, B. (1979). «The many pathways of academic coordination». *Higher Education*, 8: 251-267.
- (1998). *Creating Entrepreneurial Universities: Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press (*Creando universidades innovadoras: estrategias organizacionales para la transformación*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2000).
- De Boer, H. (2003). «Institutionele analyse en professionele autonomie. Een empirischverklarende studie naar de doorwerking van de wet “Modernisering Universitaire Bestuursorganisatie”» (MUB) (tesis doctoral). Enschede: CHEPS.
- De Boer, H.; Leisyte, L.; Enders, J. (2004). *Higher Education in the Netherlands* (manuscrito no publicado). Enschede: CHEPS
- Deem, R. (2003). «The link between teaching and research: experiences of academic staff in two University Education Departments». Documento leído en la conferencia de la SRHE: *Research, Scholarship and Teaching: Changing Relationships?* 16-18 de diciembre en el Royal Holloway College, University of London, Egham.

- Enders, J. (2002). «Governing the Academic Commons: About blurring boundaries, blistering organisations, and growing demands». Enschede: The CHEPS inaugural lectures.
- Ferlie, E.; Ashburner, L.; Fitzgerald, L.; Pettigrew, A. (1996). *The New Public Management in Action*. Oxford: Oxford University Press.
- Goedegebuure, L. et al. (1993). «International perspectives on trends and issues in higher education policy». En: *Higher Education Policy. An International Perspective* (pp. 315-348). Oxford: IAU y Pergamon Press.
- Halsey, A. (1992). *Decline of Donnish Dominion: the British Academic Professions in the Twentieth Century*. Oxford: Clarendon Press.
- Hood, C. (1991). «A public management for all seasons?» *Public Administration*, 69: 3-19.
- Jongbloed, B. (2003). «Marketisation in higher education, Clark's triangle and the essential ingredients of markets». *Higher Education Quarterly*, 57: 110-135.
- Kehm, B.; Lanzendorf, Y.; Gerlof, K. (2004). *Changes in the Governance of Public Research in Germany* (manuscrito no publicado). Kassel: Universidad de Kassel, Centro de Investigación sobre Educación Superior y Trabajo.
- King, R. (2004). «Governing universities. Varieties of national regulation». Enschede. Documento leído en la conferencia del CHER «Public-Private Dynamics in Higher Education: Expectations, Developments and Outcomes», 17-19 de septiembre. Universidad de Twente.
- Lanzendorf, U.; Dellwing, M. (2004). *Changes in Public Research Governance in Austria* (manuscrito no publicado). Kassel: Universidad de Kassel, Centro de Investigación sobre Educación Superior y Trabajo.
- Leisyte, L.; De Boer, H.; Enders, J. (2004). *Higher Education and Research in England* (manuscrito no publicado). Enschede: Universidad de Twente, CHEPS.
- Mayntz, R. (1996). «Politische steuernng: Aufstieg, niedergang und transformation einer theorie». En: Von Beyme, K.; Offe, C. (eds.). *Politische Theorien in der Ära der Transformation* (pp. 148-168). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- (1998). *New Challenges to Governance Theory*. San Domenico, EUI: Jean Monnet Chair papers 50 («Nuevos desafíos en la teoría de la gobernanza» en *La gobernanza hoy: 10 textos de referencia* (pp. 83-98). Compilado por Agustín Cerrillo, Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, 2005. Ver en castellano el artículo de la autora: «Gobernanza en el Estado moderno», *PostData. Revista de reflexión y análisis político*, Buenos Aires, abril 2006 (11): 103-117.

- Newman, J. (2001) *Modernising Governance. New Labour, Policy and Society*. Londres: Sage.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (1995). *Governance in Transition. Public Management Reforms in OCDE Countries*. París: OCDE.
- Pechar, H. (2003). «In Search of a New Profession. Transformation of Academic Management in Austrian Universities». En: Amaral, A.; Meek, L.; Larsen, I. (eds.). *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 109-130). Dordrecht: Kluwer.
- Pollitt, C. (1993). *Managerialism and the Public Services. Cuts or Cultural Change in the 1990s?* (2.ª ed.). Oxford: Blackwell Publishers.
- Pollitt, C.; Bouckaert, G. (2000). *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.
- Schimank, U.; Kehm, B.; Enders, J. (1999). «Institutional mechanisms of problem processing of the German university system: Status quo and new developments». En: Braun, D.; Merrien, F. (eds.). *Towards a New Model of Governance for Universities? A comparative view* (pp. 179-184). Londres: Jessica Kingsley.
- Senker, J. et al. (1999). *European Comparison of Public Research Systems*. Sussex: SPRU, Universidad de Sussex.
- Slowey, M. (1995). «Reflections on change. Academics in leadership roles». En: Slowey, M. (ed.). *Implementing Change From Within Universities and Colleges* (pp. 1-23). Londres: Kogan Page.
- Thomas, H. (1996). «Strategic planning». En: Warner D.; Palfreyman, D. Buckingham, D. (eds.). *Higher Education Management* (pp. 33-46). Londres: SRHE y Open University Press.
- Wiesenthal, H. (2000). «Markt, Organisation und Gemeinschaft als 'zweitbeste' Verfahren sozialer Ordnungsbildung». En: Werle, R.; Schimank, U. (eds.). *Gesellschaftliche Komplexität und Kollektive Handlungsfähigkeit* (pp. 44-73). Francfort del Meno: Campus.

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

Para la mayor parte de autores, las numerosas reformas de la educación superior implementadas durante las últimas décadas en la mayoría de países de la Unión Europea (Eurydice 2000 y 2008) son la consecuencia de la difusión de la retórica y los relatos de la nueva gestión pública (NGP). Estos procesos de reforma se vieron acelerados por el papel básico que se esperaba que tuviesen el conocimiento y la innovación en el desarrollo económico de las sociedades contemporáneas. Es por ello que en los años 90 los sistemas de educación superior e investigación fueron escalando posiciones hasta situarse en lo alto de la lista de prioridades en los ámbitos nacional, regional y europeo. En tiempos de restricciones presupuestarias, se han desarrollado soluciones para aumentar la productividad, la eficiencia y la relevancia de las actividades académicas y se han ido implementando progresivamente en las instituciones de educación superior europeas.

Ferlie *et al.* (2008) identificaron cinco grandes reformas de NGP que se han aplicado ampliamente en Europa. En primer lugar, han florecido las reformas basadas en el mercado. Se trata principalmente de reformas para aumentar la competencia entre instituciones, personal, estudiantes y territorios. En muchos casos, el aumento de la competencia va acompañado de la valoración económica y el intercambio de bienes y servicios que hasta entonces no se consideraba que tuviesen valor económico, lo cual genera mercados o cuasimercados (Musselin, 2010). En segundo lugar, han aumentado las limitaciones presupuestarias a causa de la reducción de la financiación o la introducción de nuevos instrumentos presupuestarios basados en controles finales y en

los resultados, en lugar de en controles iniciales. En tercer lugar, con frecuencia las reformas presupuestarias obligaban a prestar mayor atención al rendimiento y a la medición, la evaluación y el seguimiento explícitos del rendimiento en la investigación y la docencia. En cuarto lugar, existe una concentración de fondos en las instituciones de educación superior con mayor rendimiento y una diferenciación vertical más amplia entre las instituciones de educación superior. Y, por último, la gobernanza institucional se ha convertido en un elemento crucial. Se espera que los líderes universitarios desarrollen funciones de gestión, se ha potenciado el liderazgo ejecutivo en detrimento del poder colegiado en organismos deliberativos y representativos y la comunidad académica se ha transformado en personal y sometido a la gestión de recursos humanos.

No obstante, si uno se circunscribe a una definición limitada de la NGP observará que hubo otras concepciones que influyeron en las reformas de la educación superior durante el periodo al que nos referimos (Ferlie *et al.*, 2008). En concreto, la forma vertical de pilotaje inspirada por la NGP ha sido cuestionada o complementada por reformas orientadas al desarrollo de formas de gobernanza en red. En primer lugar, algunas políticas han fomentado la implicación de *stakeholders* en las cuestiones académicas y, con ello, se han ampliado las redes de actores que participan en la toma de decisiones, además de introducirse criterios, principios y preferencias no académicos en dichos procesos. En segundo lugar, los modos centralizados de pilotaje han sido puestos en tela de juicio a raíz de la participación en la educación superior de actores internacionales y supranacionales, a causa de lo cual la mayoría de proyectos de docencia o investigación movilizan una combinación de recursos procedentes de distintas fuentes y se basan en varios niveles y actores. Este fenómeno se ha definido como «gobernanza multinivel». Tal como muestra el libro editado por Paradeise *et al.* (2009), para entender las reformas realizadas recientemente en la educación superior y la investigación de un país hay que observar la influencia relativa de la NGP y la gobernanza en red, su interacción y, a veces, los conflictos entre ambas influencias.

En el presente capítulo se comparan cuatro países con distintas tradiciones, de distinto tamaño, estructurados en sistemas políticos nacionales o federales y más o menos influidos por la NGP. Nos centraremos en cómo las reformas de la NGP y la gobernanza en red aspiran a influir en la profesión académica y en los efectos de dichas reformas so-

bre cuestiones como las actividades académicas, la gestión del personal docente y el poder académico. En la primera parte se detallan de modo comparativo las principales reformas en los cuatro países y en la segunda parte se examina su influencia sobre el mundo académico.

Reformas orientadas a la transformación de obras académicas y la profesión académica

Este apartado empieza con la presentación de los cuatro casos en una secuencia que se inicia con Los Países Bajos –considerados uno de los pioneros de la NGP–, seguidos de Francia, Noruega y finalmente Suiza, el rezagado de la NGP. El apartado finaliza con la comparación de la trayectoria reformadora de los cuatro países.

Los Países Bajos

La experiencia neerlandesa de reformas de la educación superior se puede concebir como una mezcla de elementos correspondientes a la NGP y a la gobernanza en red. Ambos enfoques no se ven como alternativas, sino como narrativas o modelos complementarios. Las reformas se fueron inspirando cada vez más en una narrativa tipo NGP sin que el «modelo de pólder neerlandés» de gobernanza en red dejase de tener su importancia, si bien parcialmente respecto a las distintas partes implicadas. Al mismo tiempo, se han mantenido los principios del *Rechtsstaat*, combinados de manera más estrecha con la orientación por parte de *stakeholders*. De este modo, Los Países Bajos se desviaron de la ruta del *Rechtsstaat* y las tradiciones neocorporativistas y hubo que iniciar una evolución hacia una versión dura de la NGP (Westerheijden *et al.*, 2009). Con todo, ya desde los años setenta, las grandes oleadas de reformas de la educación superior venían inspirándose parcialmente en la NGP y muchas de ellas habían tenido efectos directos o indirectos sobre la labor o la profesión académicas. Prestaremos una atención especial a tres grandes ámbitos políticos: las reformas orientadas a la financiación y el mercado, el pilotaje gubernamental y la gobernanza institucional.

REDUCCIÓN, REASIGNACIÓN Y REORGANIZACIÓN

Hasta finales de los setenta, la educación superior y la investigación en Los Países Bajos se coordinaban mediante una mezcla de regulación estatal y autorregulación académica, un sistema cerrado en el que apenas podían influir los actores ajenos al mismo o la sociedad en general. A partir de mediados de los setenta, la creencia en una regulación descendente fuerte y detallada se fue debilitando y el desencanto con el «pilotaje central» empezó a aumentar. Además, los problemas ya no se podían esconder aumentando los presupuestos. La educación superior y la investigación en Los Países Bajos afrontaban exigencias cada vez mayores de contribuir a la recuperación y la reestructuración de la economía. A principios de los ochenta, el Gobierno promulgó una serie de reformas unilaterales. Estas políticas «reparadoras» o «correctivas», como fueron eufemísticamente denominadas, comprendían recortes y se convirtieron en dominantes en los ámbitos de la educación superior y la investigación. Preveían una «financiación condicionada de la investigación» para aumentar su tamaño, eficiencia y calidad. Podemos considerar estas políticas como la primera reforma a gran escala inspirada en el mercado, puesto que las instituciones tenían que competir por las becas de investigación. Otras políticas correctivas aplicadas fueron la introducción de una estructura de titulaciones universitarias con dos niveles (1981), la reasignación de programas y departamentos (1981), las fusiones entre facultades (1983), la reforma de la estructura de personal (1981) y una segunda fase de reasignación y reducción (1986). A mediados de los ochenta se produjeron los cambios fundamentales apuntados en los años anteriores, los cuales tuvieron efectos duraderos sobre la coordinación del sector universitario.

PILOTAJE DESDE LA DISTANCIA

En 1985, el Gobierno introdujo el concepto de «pilotaje desde la distancia», que sustituía la creencia firme en las virtudes de la regulación detallada, la planificación y la coordinación por parte del Gobierno por la idea de que este debía limitarse a establecer condiciones límite y dejar a las instituciones de educación superior margen para maniobrar según considerasen necesario. Este cambio puede verse como el paso de un Estado «regulador» a un Estado «facilitador» (Neave y Van Vught, 1991), inspirado por una filosofía de gobernanza en red, pero también como un acercamiento al «Estado evaluador» (Neave, 1998) inspirado por la NGP. Las nuevas políticas consistían en una mezcla de los siguientes elementos:

- control directo reducido de la administración y el uso de los recursos financieros;
- desarrollo de políticas intervencionistas semiestructuradas con un marco relativamente estricto dentro del cual las instituciones gozan de libertad para tomar decisiones;
- creación de un sistema de sanciones positivas y negativas basadas en criterios y procedimientos en el cual la definición de los objetivos corresponde en parte al Gobierno y en parte a los académicos, las políticas institucionales o el mercado;
- sustitución del control inicial por la comprobación a posteriori para determinar si la autorregulación o las instituciones de educación superior obtenían resultados satisfactorios. Si cumplían las expectativas, se les daba mayor autonomía.

De este modo, la nueva filosofía del pilotaje gubernamental hizo aumentar la competencia. Se esperaba de las universidades que desarrollasen un comportamiento más competitivo y centrado en la gestión, lo cual incluía la introducción de la reflexión sobre los costes en todos los asuntos universitarios, además de la adopción de perfiles distintos. Las declaraciones de la propia misión y la planificación estratégica se convirtieron en elementos habituales y las universidades fueron estimuladas para que creasen sus propios nichos e «invitadas» a intensificar sus esfuerzos para aumentar la financiación privada. En resumen, las reglas del juego –que hasta aquel momento solían ser establecidas por la Administración y los académicos– se vieron cada vez más influidas por un régimen completamente nuevo, basado en la competencia, el rendimiento y la prevalencia de los resultados finales.

CONTROL INTERNO

Uno de los efectos más profundos de la evolución de la gobernanza ha sido el aumento de la importancia de la universidad como organización en la coordinación del sistema (De Boer *et al.*, 2007), así como del liderazgo y la gestión jerárquicas en el seno de las universidades. Ya en los años ochenta, el Ministerio declaró que, si las universidades querían tener éxito en un mundo competitivo, había que potenciar la gestión institucional. Además, la introducción de planes estratégicos institucionales justificaba una gestión central más activa. Con todo, la distribución de la autoridad formal en el seno de la universidad no varió

sustancialmente y el gran cambio en el equilibrio de poder en el seno de las universidades no se produciría hasta 1997.

La Ley de Modernización de la Gobernanza Universitaria (MUB, por sus siglas en neerlandés) introdujo un nuevo sistema de gobernanza basado en la concentración de los poderes ejecutivo y legislativo. Todos los miembros de los organismos clave para la gobernanza –el organismo supervisor, la junta ejecutiva central y el decano– debían ser nombrados por el organismo que se encontrase en el nivel superior. La elección de los representantes era sustituida por su nombramiento y se abolían los departamentos, que hasta entonces habían acumulado una gran cantidad de poder. La Ley de 1997 se caracterizaba por la integración, la coherencia, la jerarquía y la centralización de los poderes, lo cual se contradecía con la tradicional autogobernanza académica y suponía un nuevo paso hacia la NGP. La MUB también aumentaba la autonomía institucional, puesto que las universidades tenían mayor margen de maniobra para diseñar su propia estructura dentro de los límites del marco legal de la Administración.

Desde los años ochenta se han descentralizado determinadas competencias financieras y de contratación de personal a las universidades, «creando» oportunidades para que la dirección central de la universidad aumente su influencia en la toma de decisiones estratégicas y la distribución de presupuestos. Además, el seguimiento interno se ha ido utilizando cada vez más como dispositivo de pilotaje para gestores universitarios. En general, tanto los actores como los mecanismos de supervisión se van acercando cada vez más al nivel básico del trabajo académico para aumentar la calidad y la eficiencia de los procesos primarios en las universidades.

Francia

En la mayoría de análisis comparativos de la NGP se considera que Francia llegó tarde y de mala gana a este tipo de reformas. Tal como muestra Bezes (2009), la influencia de la NGP como doctrina coherente vinculada a herramientas y soluciones específicas empezó a desarrollarse después de 1995 y no comenzó a extenderse por el sistema público francés antes de la década del año 2000.

Si uno examina el sector de la educación superior, en la primera década del siglo XXI se pueden identificar cuatro grandes reformas que reflejan la difusión de la NGP. Todas ellas resultan interesantes para la

presente comparación, puesto que su objetivo explícito o implícito era transformar la organización y la regulación de la comunidad académica, la gestión de las carreras académicas, la dirección y financiación de la investigación y los entornos organizativos en los que se desarrollan las actividades académicas. Por lo tanto, todas estas reformas tuvieron una influencia directa sobre la vida académica. En primer lugar describiremos las reformas y los aspectos que pretenden cambiar y posteriormente examinaremos otras transformaciones relacionadas con otras influencias presentes en la misma época.

LOLF (LEY DE 2002): AUMENTO DE LAS LIMITACIONES PRESUPUESTARIAS Y DE RENDIMIENTO

La LOLF (Ley Orgánica relativa a las Leyes de Finanzas) no rige únicamente para la educación superior, sino para la Administración pública francesa en su conjunto. Su objetivo es transformar los procedimientos del presupuesto público y concretar las políticas públicas en programas para los que hay que establecer objetivos anuales. Al año siguiente, cada programa debe explicar qué se ha conseguido con el presupuesto asignado. Inicialmente, las universidades estaban exentas de aplicar la LOLF, pero en 2008 el Ministerio de Enseñanza Superior e Investigación desarrolló un nuevo software y un algoritmo (Sympa) para asignar presupuestos universitarios que introdujo –parcialmente– asignaciones basadas en el rendimiento. Otro paso en la misma dirección fue la introducción en 2007 de presupuestos globales, por los que se obligaba a las universidades a formular objetivos e informar sobre su grado de cumplimiento al cabo de un año. Dado que la elaboración de presupuestos vinculados al rendimiento apenas está dando sus primeros pasos, aún no influye directamente en los académicos, pero eso cambiará cuando este nuevo modo de elaboración presupuestaria se vaya extendiendo por las instituciones de educación superior.

AERES (LEY DE 2006): MAYOR EVALUACIÓN Y COMUNICACIÓN DEL RENDIMIENTO

Una segunda transformación importante es la creación de la AERES (Agencia de Evaluación de la Investigación y la Enseñanza Superior). Este nuevo organismo concentra todos los procesos de evaluación que anteriormente se distribuían entre distintos actores: la agencia independiente de evaluación institucional CNE, el ministerio y las instituciones nacionales de investigación. Y, lo que es más importante, la AERES transformó la naturaleza de la evaluación poniéndola a disposición del público y haciéndola más legible, además de proporcionar al ministe-

rio información para tomar decisiones y desarrollar estrategias. De ese modo, el vínculo entre la evaluación y los presupuestos universitarios podía desarrollarse y ser utilizado tanto por el ministerio –para determinar el tamaño de los presupuestos universitarios– como por las universidades –para distribuir internamente su presupuesto. De esta manera, se aumenta el nivel de transparencia y comunicación de las actividades de la profesión académica.

MAYOR COMPETENCIA Y CONCENTRACIÓN: ANR, GRAN EMPRUNT, ETCÉTERA

El énfasis en el rendimiento va acompañado del aumento de la competencia por la financiación. El primer gran paso fue la creación de la ANR (Agencia Nacional de Investigación) en 2007. La principal novedad que aporta la ANR es la mayor formalización de los procedimientos de solicitud y la ejecución de proyectos. Aunque aún distan de la forma burocrática de los proyectos de investigación de la UE, las solicitudes deben seguir una estructura considerablemente formalizada. Además, la ANR transforma la investigación francesa a través del dinero que gestiona y el aumento de la competencia para obtener fondos, lo cual potencia la concentración de los recursos en un grupo reducido de unidades. La tendencia a la competencia y la concentración también caracteriza a las convocatorias realizadas recientemente por el Ministerio de Educación Superior e Investigación, así como a la que está siendo preparada por el gabinete del primer ministro. A través de esta convocatoria, hasta diez campus universitarios serán etiquetados como «de excelencia» y recibirán una cantidad considerable de dinero. Por lo tanto, se espera que aumenten tanto la diferenciación institucional como la diferencia entre los académicos contratados por las instituciones «de excelencia» y el resto.

LA LRU (2007), QUE REFUERZA LA GOBERNANZA DE LAS INSTITUCIONES DE EDUCACIÓN SUPERIOR

Una última transformación importante hace referencia al empoderamiento de las universidades como actores institucionales. El objetivo principal de la LRU es potenciar el liderazgo ejecutivo de las universidades. Los presidentes cuentan con mayor poder interno y autonomía y gestionan un presupuesto global que comprende todos los presupuestos operativos y de nóminas (en el caso de las segundas, anteriormente gestionadas por el ministerio).

Muchas decisiones que anteriormente tomaba el ministerio ahora se transfieren al nivel universitario. La asignación y el tamaño de las pri-

mas por excelencia académica se descentralizan a cada universidad. Los fondos para investigación que anteriormente se asignaban directamente a unidades de investigación ahora se asignan en forma de suma global a la universidad, que luego los distribuye entre los distintos laboratorios. En un futuro cercano, el CNU (Consejo Nacional de Universidades) evaluará a cada académico cada cuatro años, de manera que los presidentes podrán negociar la redefinición de las obligaciones de cada académico. Así pues, el nivel universitario va adquiriendo cada vez más importancia en numerosas decisiones que afectan directamente a la vida académica.

OTRAS REFORMAS

Sin cuestionar el impacto reciente de la NGP en la educación superior francesa, también debemos citar algunas limitaciones de esta tendencia global.

En primer lugar, al igual que en otros sectores en la educación superior se han evitado claramente algunos aspectos de la NGP. La propuesta de crear un organismo que distribuyese el presupuesto destinado a educación superior fue rechazada por un comité interministerial en junio de 2008. En este y otros casos, parece que el ministerio era muy reacio a la creación de organismos intermedios y tenía miedo de que la creación de esos organismos le hiciese perder poder.

En segundo lugar, la dispersión del sistema de educación superior en varias instituciones ha sido considerada una debilidad, en lugar de una fortaleza. La Ley de 2006 proporcionó la oportunidad de crear metaestructuras que incluían distintas instituciones, lo cual en algunos casos desencadenó procesos de fusión.

En tercer lugar, las reformas basadas en la NGP no cuestionaban la denominada «territorialización» de las políticas de educación superior e investigación, es decir, el papel creciente de los actores locales en este sector. Aunque las reformas descritas tienen como objetivo la reverticalización del sistema en su conjunto, también se presta apoyo y se fomentan las formas de gobernanza multinivel.

Noruega

Internacionalmente, Noruega se suele presentar como un país reacio a las reformas tanto de las políticas públicas en general (Olsen, 1996; Christensen y Laegreid, 2007a) como de la educación superior (Kogan

et al., 2006). Los reformadores han ido con cuidado para no invadir el territorio de los académicos y provocar cambios no deseados. Las reformas han sido parciales, se ha dado a las instituciones una libertad considerable para interpretarlas e implementarlas a su gusto (Bleiklie *et al.*, 2000; Bleiklie, 2009) y los movimientos realizados en pos de un aumento de la competencia han sido insignificantes (Hood *et al.*, 2004). Durante los años 90 se hicieron tímidos esfuerzos para introducir una gestión por objetivos y reforzar la autonomía y el liderazgo institucionales (Bleiklie *et al.*, 2000). Sin embargo, la introducción de la reforma de la calidad en el año 2003 fue el prelude de cambios más drásticos que llegaron acompañados de una mayor determinación a la hora de imponerlos (Bleiklie, 2009).

LA REFORMA DE LA CALIDAD: UNA REFORMA COMPLEJA CON RESULTADOS CONTRADICTORIOS

La mayoría de las transformaciones que se han producido en la educación superior en Noruega en la última década están relacionadas con la reforma de la calidad. La principal justificación de la reforma fue que se había dejado de lado a los estudiantes, que estos tenían derecho a tener éxito y que las instituciones de educación superior estaban a obligadas a comprobar que se satisfacía dicho derecho. La propuesta gubernamental a partir de la cual se introdujo la reforma en 2001 situaba estas preocupaciones en el contexto de una agenda política más amplia. Noruega debía convertirse en una «nación líder en conocimiento» y había que financiar generosamente la educación, además de transformarla radicalmente mediante la realización de grandes cambios en los programas de enseñanza, los patrones de financiación y pilotaje, la estructura organizativa, la autonomía institucional y las estrategias institucionales. A continuación examinaremos los distintos elementos de la reforma prestando una atención especial al modo en que se relacionan con la NGP y la gobernanza en red.

REFORMA DEL PROGRAMA DE ESTUDIOS

En 2003 mediante la reforma de los estudios se introdujeron en el sistema de educación superior el sistema de titulaciones de dos ciclos de Bolonia y los programas de estudios basados en créditos. El objetivo principal era aumentar la eficiencia de los grados reduciendo el tiempo necesario para obtenerlos y aumentando el cumplimiento a través de los programas y los índices de finalización. Para conseguir estos obje-

tivos se contaba con distintas herramientas, como por ejemplo contratos entre los estudiantes y las instituciones, programas de estudio más coherentes, un mejor uso de la totalidad del año académico ampliado, métodos docentes más variados y mejor adaptados y una intensificación del contacto entre docentes y estudiantes. Aunque esta reforma tiene poco que ver con la NGP, sus objetivos de eficiencia y movilidad de los estudiantes se pueden vincular fácilmente con ella.

NUEVO SISTEMA DE FINANCIACIÓN

La reforma contó con el apoyo de un nuevo sistema de financiación que se encontraba claramente en sintonía con las políticas de la NGP. En gran medida (aproximadamente, el 40%), el sistema de financiación se basaba en incentivos y estaba orientado a los resultados y, dentro de este aspecto, dos tercios se basaban en la carga docente y la eficiencia y el tercio restante, en la actividad relacionada con la investigación. En los siguientes años, la importancia de los incentivos aumentó, lo cual puso de manifiesto la importancia de esta herramienta de NGP para el objetivo global de la reforma de la calidad.

NUEVO SISTEMA DE ACREDITACIÓN Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

Un tercer elemento que se encuentra claramente en sintonía con la idea de «pilotaje desde la distancia» perteneciente a la NGP fue la creación en 2003 de un nuevo sistema de acreditación y aseguramiento de la calidad. Esta reforma exige a todas las instituciones de educación superior contar con un sistema interno de aseguramiento de la calidad. Al mismo tiempo que se aprobaba la reforma se creó un organismo nacional denominado NOKUT que tenía dos grandes tareas: evaluar los sistemas institucionales de aseguramiento de la calidad y acreditar a las instituciones y programas de estudios en los casos en que era necesaria la aprobación ministerial. Además, se establecieron criterios que debía cumplir cualquier institución que aspirase a obtener el estatus de universidad. Con la creación del NOKUT se cuenta con un nuevo tampón entre la supervisión por parte del ministerio y las instituciones que en principio debe potenciar la autonomía de las segundas.

NUEVO SISTEMA DE LIDERAZGO Y PILOTAJE INSTITUCIONAL

Como parte de la reforma de la calidad se propuso un nuevo sistema de gobernanza institucional en el cual las instituciones de educación superior pasarían de tener el estatus de «instituciones especiales de servicio

civil» al de «empresas públicas». El sistema tradicional de líderes elegidos en todos los niveles de las instituciones de educación superior debía ser sustituido por un sistema de líderes designados y los organismos deliberativos de representación debían pasar de tener una función de toma de decisiones a una función asesora. El objetivo era crear instituciones más autónomas y con mayores capacidades estratégicas. Desde el punto de vista institucional, la idea era que el rector no dirigiese la junta universitaria, sino que más bien estuviese subordinado a ella, como ocurre con el consejero delegado en las empresas. La mitad de la junta debía estar formada por representantes externos nombrados por el ministerio a partir de propuestas formuladas por cada universidad y la otra mitad, por representantes elegidos internamente.

El aspecto más cuestionado de la reforma de la calidad fue el estatus formal de las instituciones y su organización interna y, de hecho, la propuesta de reforma fue rechazada por la mayoría de profesores noruegos (Bleiklie, 2009). Finalmente, en el año 2005 el Parlamento aprobó la nueva legislación. En ella, se preveía que las instituciones mantuviesen su estatus como instituciones especiales de servicio civil y se dejaba en sus manos la decisión sobre si querían conservar su organización interna tradicional o introducir el nuevo sistema y en qué medida querían hacerlo. El único cambio obligatorio era el relativo al tamaño de la representación externa en las juntas institucionales. La mayoría de las instituciones optaron por soluciones intermedias. Una gran mayoría conservó la elección de rectores en el seno de la institución e introdujo el nombramiento de los líderes en las facultades y departamentos. No obstante, en las instituciones de educación superior noruegas se dan todas las combinaciones teóricamente posibles de nombramiento y elección de líderes. Así pues, la ambición de estandarizar la organización interna de las instituciones de educación superior resultó en todo lo contrario, a saber, en una mayor variedad de patrones internos de organización, principalmente a causa de la oposición de los académicos.

Suiza

En el contexto de las reformas de la educación superior, el caso suizo destaca por su especificidad y plantea dudas sobre creencias extendidas relacionadas con el impacto de las nuevas motivaciones políticas como la NGP. Desde finales de los 90 se han realizado reformas considerable-

mente amplias que, en general, han desembocado en un debilitamiento del pilotaje estatal y en una mayor delegación de la autoridad a las instituciones, así como en la renovación de las prácticas y valores académicos, en lugar de su sustitución por enfoques más basados en la gestión (Lepori y Fumasoli, 2010). En nuestro contexto, Suiza destaca como caso sumamente exitoso de implementación de la gobernanza en red.

Pese a algunos intentos de integración, la autoridad sobre las instituciones de educación superior sigue estando dividida entre la Confederación y los cantones, con la variación correspondiente en la gestión de las relaciones entre el Estado y las instituciones. Los cantones francófonos siguen aferrándose parcialmente al control burocrático tradicional, mientras que la Confederación y numerosos cantones germanófonos han descentralizado más competencias a las instituciones (Fumasoli, 2008). Además, con la creación de las universidades de ciencias aplicadas a finales de los noventa, el sistema suizo pasó a ser binario, con grandes diferencias entre los sectores universitario y no universitario en lo relativo a misiones, actividades, entorno de la gobernanza y cultura de gestión. El sector de las universidades de ciencias aplicadas presenta un pilotaje más burocrático y jerárquico que el sector universitario (Lepori, 2008).

En el contexto de la gestión pública, es útil recordar que la educación superior suiza consta de instituciones de tres tipos:

- dos institutos federales de tecnología de nivel universitario;
- diez universidades cantonales bajo la autoridad directa de los cantones correspondientes (Fumasoli, 2008);
- siete universidades de ciencias aplicadas públicas y dos privadas con un mandato de educación profesional –principalmente licenciaturas o grados– e investigación aplicada (Lepori, 2008).

A continuación se presentan las reformas de nueva gestión pública realizadas en Suiza de 1995 a 2010, ya que algunas de las reformas más importantes tuvieron lugar a finales de los noventa.

POLÍTICAS DE FINANCIACIÓN Y REFORMAS MODESTAS BASADAS EN EL MERCADO

En las últimas dos décadas se han introducido incentivos a la competencia institucional en especial a través de las reformas de la financiación. Desde el año 2000, los subsidios federales a las universidades cantonales se calculan utilizando una fórmula basada en el número de estudiantes y las becas de terceros, mientras que los subsidios federales

correspondientes a los estudiantes procedentes de fuera del cantón son idénticos para cada estudiante. Estos incentivos y la introducción del sistema de Bolonia han hecho que las universidades cantonales de menor tamaño y, en cierta medida, las universidades de ciencias aplicadas, sean más activas en sus intentos de captar a estudiantes. Hay otros tres factores que limitan el alcance de la competencia basada en el mercado: la generosa financiación, el papel marginal de los prestadores privados de servicios educativos y el hecho de que las instituciones existentes no corren el riesgo de ser cerradas.

La situación suiza actual tiene dos características relevantes. En primer lugar, existe una ligera presión estatal para que exista cierto grado de competencia, moderada por un alto grado de financiación institucional no competitiva y el énfasis en la cooperación entre instituciones. En segundo lugar, existe una actitud de gran cooperación entre instituciones, que tienden a acordar la división de tareas y el objeto concreto de sus actividades sin que medie una intervención directa del Estado.

El discurso político sobre la educación superior ha estado dominado por la necesidad de mantener o aumentar la calidad del sistema, en lugar de su eficiencia. Ese fue el motivo del rápido crecimiento de la financiación de las instituciones a partir del año 2000. La tendencia política global era proporcionar fondos adicionales a cambio de reformas internas autogestionadas. En el plan universitario federal más reciente (2008-2011), se sigue combinando el aumento de recursos con una presión suave, si bien en la Ley de Universidades se incluyó un mecanismo específico vinculado al rendimiento en virtud del cual el 30% de los subsidios a universidades cantonales se distribuían a partir de los fondos de terceros.

LIGERA INSISTENCIA EN EL RENDIMIENTO: DESARROLLO DE SISTEMAS DE AUDITORÍA Y ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD

A grandes rasgos, la evaluación de la calidad se ha llevado a cabo en el seno de las instituciones de educación superior a fin de mejorar su funcionamiento. Actualmente, la mayoría de instituciones cuenta con un sistema interno desarrollado de aseguramiento de la calidad, basado principalmente en la revisión por pares. En el nivel federal, a finales de los 90 se creó un organismo de aseguramiento de la calidad (Perellon, 2001) cuya función principal es auditar los procedimientos internos de calidad en las instituciones y acreditar nuevos procedimientos. En general, este enfoque de la evaluación no parece demasiado estricto, puesto

que la deja en manos de los académicos y de las propias instituciones. La situación es distinta en el sector de las universidades de ciencias aplicadas, donde la acreditación tanto de instituciones como de programas de estudio se realiza sistemáticamente y es utilizada como herramienta de pilotaje por la autoridad federal responsable.

GOBERNANZA Y GESTIÓN INSTITUCIONALES DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR

La gobernanza interna ha cambiado, pero ello no significa necesariamente que el papel de los académicos y la autonomía académica hayan disminuido. A diferencia del modelo tradicional de gobernanza —que combinaba el control burocrático de la administración por parte del Estado y la amplia autonomía de las cátedras en cuestiones académicas—, se ha tendido a transferir la autoridad de gestión del Estado a los rectorados y a reforzar internamente su posición. En la mayoría de universidades, las prácticas de gestión son ahora mucho más compactas e incluyen el desarrollo de planes estratégicos detallados, la elaboración de presupuestos y la gestión de instalaciones (Fumasoli y Lepori, 2011). Esta tendencia también se refleja en la rápida expansión de la administración central en muchas de ellas, si bien el grado de delegación varía considerablemente de una universidad a otra. Con todo, los académicos siguen teniendo una influencia considerable sobre la gobernanza institucional, los principales cargos institucionales —rectores y decanos— siguen siendo símbolos poderosos de la identidad académica y quienes ejercen dichos cargos son profesores universitarios. Aunque los cargos de presidente y rector tienen una vertiente gestora más marcada, hoy en día dichas habilidades aún se suelen aprender en el trabajo, en lugar de ser requisitos de cualificación para obtenerlo. La situación es distinta en las universidades de ciencias aplicadas a causa de su organización más jerarquizada y su mayor cultura burocrática. Los procesos de gestión son más compactos y están organizados de un modo más descendiente. Los cargos de director y director de departamento de las universidades de ciencias aplicadas suelen estar centrados en la gestión y las personas que los ejercen suelen proceder de la administración pública y de empresas privadas.

CAMBIOS EN LA CONTRATACIÓN Y LA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS

En general, tradicionalmente la gestión de los recursos humanos en las instituciones suizas se ha caracterizado por una política de dos niveles, a saber, una regulación pública estricta de los cargos permanentes

combinada con una política mucho más liberal para el personal no permanente, como por ejemplo los estudiantes de posdoctorados y doctorados. Los numerosos cambios realizados recientemente han afectado al nivel intermedio posterior al doctorado, en el que varias universidades se han acercado a un modelo basado en cargos temporales y en el acceso al nivel profesoral a través de nombramientos como profesor asistente. Hasta donde sabemos, la mayoría de salarios se sigue basando en escalas fijas que dependen de la titulación académica, si bien las universidades tienen mayor margen de negociación que en el pasado. Esta situación es parcialmente distinta en las universidades de ciencias aplicadas, que originalmente estaban sometidas a requisitos más estrictos para el sector público. Ha habido una marcada tendencia a la desregulación de las condiciones de contratación y se han introducido hasta cierto punto prácticas del sector privado, en especial para contratar a un gran número de profesores a tiempo parcial con sus propias actividades profesionales.

Comparación de las cuatro reformas

Comparar el papel de la NGP en la gobernanza de la educación superior de países con sistemas públicos de educación superior permite ilustrar de qué modo las ideas reformadoras tienden a combinarse con las tradiciones de educación superior y servicio civil características del país correspondiente. Con frecuencia, los reformadores de la educación superior han adaptado ideas modernas de la NGP específicamente para un país determinado teniendo en cuenta las prácticas consolidadas históricamente, equilibrando valores como la autonomía y la calidad académica con otros como la eficiencia y el control por parte de la Administración. En otros casos (por ejemplo, para la financiación competitiva de la investigación), la NGP ha aportado bien poco en términos prácticos y, más allá de los términos novedosos utilizados en la jerga de una nueva ideología reformista, los reformadores han tenido que afrontar problemas conocidos y ofrecer soluciones familiares. En los casos que hemos estudiado, la gobernanza en red ha influido de dos maneras. En algunos de ellos, su influjo se ha dejado sentir en el diseño y la implementación de reformas de educación superior, tal como hemos descrito en los casos de Los Países Bajos y Suiza. En otros, la gobernanza en red puede formar parte del resultado de

los procesos de cambio justificados mediante las políticas de NGP e ilustran algunas ambigüedades y tensiones existentes en el seno de la doctrina de la NGP.

A grandes rasgos, los cuatro países han aplicado reformas relacionadas con la NGP que corresponden a las cinco categorías presentadas en la introducción: los mecanismos para aumentar la competencia interinstitucional y las limitaciones presupuestarias se aplican mediante fórmulas presupuestarias concebidas para conseguir que las instituciones compitan por los estudiantes y los fondos de investigación y dichas fórmulas se han ido volviendo más y más estrictas a medida que los elementos del presupuesto vinculados al rendimiento van aumentando con el tiempo. Las reformas presupuestarias también son instrumentos importantes para formar y amplificar la atención pública y examinar el rendimiento. En este sentido, existen instrumentos adicionales vitales, como son el desarrollo de sistemas de evaluación y seguimiento del rendimiento en la docencia y la investigación. Una implicación de esto es la creación de organismos intermedios de evaluación y acreditación y de unidades internas de evaluación y aseguramiento de la calidad en las instituciones. Las distintas medidas adoptadas para concentrar los recursos en las mejores instituciones o grupos de investigación y la gobernanza institucional han sido vitales, pese a que su implementación y sus resultados no han tenido un éxito uniforme. En cualquier caso, la cuestión sigue siendo determinar cuáles han sido los cambios generados por la reforma en el nivel básico de las instituciones académicas. Esa es la pregunta a la que intentaremos responder en la última parte del capítulo.

Efectos sobre la labor y la profesión académicas

Aunque el momento de implementación y la forma concreta de las reformas de la gobernanza vinculadas con la NGP varían de un país a otro, en los cuatro casos hemos detectado grandes cambios estructurales que pueden afectar a la labor y la profesión académicas. A continuación examinaremos el modo en que dichos cambios se han desarrollado en los ámbitos de la autorregulación profesional, el trabajo académico, las carreras, las tareas y la configuración del poder académico.

Autorregulación académica

Tradicionalmente, la autorregulación profesional se ha considerado una condición necesaria para la calidad del trabajo académico y para el funcionamiento correcto de las universidades. Si por autorregulación entendemos el grado de control que los académicos tienen sobre sus condiciones de trabajo, veremos que depende de factores como el cargo y la influencia de los académicos en la organización en la que trabajan, su libertad para formular sus agendas de investigación y docencia, los sistemas de recompensas y su influencia sobre las condiciones de trabajo que influyen en la investigación y la docencia dentro y fuera de la institución correspondiente.

Los cambios organizativos indicados en los cuatro países muestran claramente que las condiciones han cambiado, pero de manera heterogénea. Resulta evidente que las nuevas configuraciones de la gobernanza han reducido la influencia colectiva de los académicos sobre la toma de decisiones en las instituciones académicas, pero este fenómeno se ha producido de modo más acusado en Los Países Bajos que en Francia, Noruega y, en especial, Suiza. Aún no se sabe si hace falta más tiempo para que las reformas terminen de calar en las organizaciones académicas o bien no irán más allá de cambios estructurales simbólicos y fáciles de absorber por las rutinas informales y las prácticas establecidas existentes. Sin embargo, resulta sorprendente que los efectos de las políticas relacionadas con la NGP aplicadas desde los años ochenta parezcan haberse dejado sentir más en las universidades neerlandesas que las de los otros tres países, donde se han producido cambios parecidos en los últimos diez o quince años. También hay que tener en cuenta la pérdida de poder y la capacidad de autorregulación en el contexto de la reconfiguración del poder académico que se está produciendo en el seno de la educación superior. Seguidamente abordaremos esta cuestión con mayor detalle.

Labor académica

Los cambios que parecen afectar más a la labor académica están relacionados con los cambios en la financiación, el aseguramiento de la calidad y las prácticas de evaluación. En los cuatro países hemos observado cambios en la financiación institucional y la financiación externa de la

investigación en los que la financiación competitiva y basada en incentivos constituye una parte sustancial de los presupuestos institucionales, en especial para las actividades de investigación. Estas nuevas prácticas de financiación y evaluación afectan a los académicos de los cuatro países. Se espera que pasen (y realmente pasan) más tiempo obteniendo fondos y redactando propuestas de investigación siguiendo fórmulas especificadas, incluidos paquetes de trabajo, entregables y plazos. También pasan más tiempo informando sobre sus actividades como parte de los procedimientos de comunicación interna, aseguramiento de la calidad y elaboración de presupuestos de sus instituciones, en los que las actividades y la productividad de cada académico influyen en la financiación disponible para el grupo de investigación, el departamento o la unidad correspondiente al mismo. Estos procedimientos de comunicación hacen que las contribuciones tanto de las unidades académicas como de cada académico sean visibles y se encuentren disponibles públicamente. Dado que en ellas se tiende a presentar el resultado de las actividades de las universidades y los departamentos en una forma tabular fácilmente accesible, los administradores, los políticos y el público en general pueden evaluar y comparar la cantidad y la calidad de la labor académica.

Se puede formular la hipótesis de que estas presiones hacen que los académicos sean más dependientes de sus instituciones como trabajadores subordinados bajo una presión constante para producir y atraer nueva financiación. Sin embargo, la obtención de financiación externa puede tener un efecto opuesto para los académicos miembros de grupos de investigación interinstitucionales internacionales y aumentar su grado de independencia. Tal como ha mostrado Barrier (2010), la división tradicional del trabajo jerárquicamente por institución, mediante la cual los mandarines académicos buscaban financiación y distribuían el trabajo entre su grupo de asistentes, ha sido sustituida por equipos de académicos cada uno de los cuales participa en la competencia por la financiación y forma parte de varias asociaciones que facilitan el desarrollo del programa de investigación de su grupo. A medida que las relaciones entre el personal permanente se vuelven más horizontales, las relaciones con los estudiantes de doctorado y posdoctorado se transforman y se vuelven más jerárquicas. Los doctorandos ya no son discípulos, sino trabajadores del conocimiento que generan resultados concretos que forman la base de su doctorado, así como elementos individuales del programa de investigación de su supervisor. Es probable

que las universidades de investigación de los cuatro países se vean afectadas por tendencias parecidas.

Carreras académicas

Una de las características del trabajo académico es la tensión entre la docencia y la investigación. La combinación de obligaciones docentes e investigadoras en los cargos permanentes solía formar parte de la definición formal del cargo académico o bien se decidía de modo informal, es decir, los académicos de un departamento acordaban la distribución de un conjunto determinado de obligaciones docentes (Bleiklie y Michelsen, 2008; Musselin y Becquet, 2008). Es probable que la mayor visibilidad del rendimiento individual haga también más visible la diferencia entre el personal activo y no activo, lo cual intensificará las tradicionales tensiones entre docencia e investigación en el trabajo académico (Leišytė, 2007) y generará presiones para resolver esta situación en el nivel institucional. Además, el aumento de la financiación para investigación externa ha hecho aumentar la cantidad de personal no permanente, lo cual probablemente intensifique la competencia para los cargos permanentes y las diferencias de estatus entre académicos que cuenten con distintos tipos de contratos de empleo.

Nuevas tareas y roles académicos

La concepción tradicional de las actividades académicas básicas –a saber, enseñar y examinar a los estudiantes, realizar investigaciones y difundirlas en publicaciones académicas– se encuentra en tela de juicio. La capacidad para recabar fondos y gestionar equipos de investigación a partir de fondos externos se ha convertido en un criterio básico en las evaluaciones sistémicas, así como en el seguimiento del rendimiento y las políticas de contratación de las instituciones. Las actividades relacionadas con la docencia han evolucionado y tienen mayor alcance. A modo de ejemplo, la investigación de mercado para la docencia, la publicidad de escuelas y programas, la captación y la selección de estudiantes, el diseño de herramientas y programas de aprendizaje electrónico, el desarrollo de asociaciones para realizar programas comunes, la búsqueda de apoyo financiero para el desarrollo del currículum y los

intercambios y becas para estudiantes también forman parte de la labor, cada vez más diversa, de los académicos contemporáneos. Finalmente, la «tercera misión» de las universidades hace que surjan nuevos retos. La tecnología y la transferencia de conocimientos de todo tipo, el registro de patentes y licencias, los servicios a la comunidad y el desarrollo regional y el asesoramiento sobre política y a empresas, entre otros, son ejemplos de la larga lista de actividades que se espera que lleven a cabo los académicos. Esta multiplicación de tareas y expectativas es uno de los elementos que conducirá a una mayor división del trabajo en el seno de la profesión académica (de Weert, 2004).

Los cambios en las expectativas y las nuevas estructuras también el desarrollo de nuevos roles de gestión más variados para los académicos y otros miembros del personal, entre los que figuran el gestor académico y otros profesionales que actualmente cubren las necesidades de las universidades en ámbitos como la financiación externa e interna, los sistemas de información, la gestión de recursos humanos, el marketing y las relaciones públicas, la transferencia de conocimientos y las asociaciones entre el sector público y el privado.

Reconfiguración del poder académico

A un nivel más agregado, con el aumento de la importancia del papel de la investigación en términos de publicaciones, becas y evaluación también aumenta la importancia de los «guardianes académicos»: académicos que forman parte de los comités de revisión y selección, revisan los trabajos, seleccionan los proyectos y emiten juicios autorizados sobre la calidad de las instituciones o las disciplinas. El impacto de sus decisiones aumentará y es probable que acaben formando una nueva élite académica. Lo mismo vale para los líderes universitarios, quienes progresivamente van formando un grupo profesional específico –con sus propias trayectorias y recompensas– en el seno de la profesión académica, tal como había predicho Freidson en su análisis del futuro de las profesiones (Freidson, 1984). El cargo de los miembros de esta nueva élite no consiste únicamente en plazas de profesor titular y altos cargos académicos parecidos, sino en un cargo en una red obtenido mediante la participación en paneles académicos de revisión por pares de todo tipo, paneles de financiación a la investigación, organismos de evaluación, comités de contratación, juntas editoriales, etcétera. Aun-

que muchos de estos ámbitos de decisión son paneles de revisión académica, otros –como, por ejemplo, los organismos de financiación de la investigación– suelen contar con miembros de distintas procedencias, incluidos políticos, funcionarios públicos, representantes empresariales, etcétera. En dichos casos, las decisiones se basan en criterios que representan una solución de compromiso entre conjuntos de consideraciones y premisas de decisión más variados que los estrictamente académicos. Normalmente, los miembros individuales obtienen los cargos que los convierten en miembros de la élite por su reputación investigadora. Estas élites pueden tener una gran influencia en su universidad, mientras que los académicos no pertenecientes a las mismas se encuentran en una posición cada vez más débil desde el punto de vista político.

Conclusión

Los cuatro casos analizados en el presente capítulo se suelen considerar muy distintos en lo relativo a la adopción y la implementación de las políticas relacionadas con la NGP. Tradicionalmente, Los Países Bajos han sido considerados uno de los pioneros en Europa continental y uno de los países que ha aplicado las reformas de manera relativamente contundente (Paradeise *et al.*, 2009). Sin embargo, en el presente capítulo hemos visto que la manifestación de las características de la política tradicional neerlandesa del pólder –basada en el consenso– en la forma moderna de la gobernanza en red, ha limitado el impacto de la NGP. Tanto Francia como Noruega se han mostrado reacias a las reformas y solo adoptaron e implementaron parcialmente elementos de la NGP en la gobernanza de la educación superior durante los años noventa. Sin embargo, a principios de nuestro siglo, ambos países aplicaron reformas en las que introducían características de la NGP que están cambiando de manera esencial la gobernanza de la educación superior. Suiza es el país más retrasado del cuarteto en relación con las reformas vinculadas a la NGP a causa de la gobernanza en red y de una estructura política federal en la que los cantones tienen un papel más preponderante en la formulación de políticas y la gobernanza de la educación superior. Resulta interesante señalar que Los Países Bajos y Suiza –es decir, el país supuestamente más precoz y el más rezagado– comparten características de gobernanza en red que limitan y mitigan el impacto de las políticas relacionadas con la NGP, si bien de maneras distintas. Pese a

las dependencias de rutas que parecen caracterizar los distintos movimientos de reforma nacional relacionados con la NGP, los cuatro países han modificado la financiación, la evaluación y la gestión institucional de sus sistemas de modos que, como mínimo, pueden alterar fundamentalmente el funcionamiento y las actividades de las instituciones académicas.

Además de limitar y modificar el alcance de las políticas de la NGP, la gobernanza en red entra en el análisis de otra manera sumamente interesante. Aunque uno puede dar por supuesto que, en un principio, las redes informales desempeñaron un papel importante en la formulación de políticas de educación superior, las políticas de NGP han contribuido a la formalización de nuevos tipos de redes de políticas relacionadas con los mecanismos de financiación externa a la investigación, los organismos de evaluación y acreditación y la gobernanza institucional. Puede que esto ilustre una de las ambigüedades de las políticas de la NGP. Así pues, la idea habitual de que la NGP reduce la influencia de los académicos en la gobernanza de la educación superior pasa por alto el hecho de que esta influencia reducida en el seno de las instituciones académicas puede ir acompañada de la apertura de nuevos ámbitos de influencia académica. Por lo tanto, quizás sea más correcto afirmar que las políticas de la NGP han contribuido a la reconfiguración del poder académico. En los años setenta y ochenta, el poder académico se encontraba limitado dentro de estructuras de poder cada vez más igualitarias en el seno de instituciones académicas, mientras que actualmente se encuentra más limitado en el seno de instituciones cada vez más jerárquicas y se basa cada vez más en ámbitos más elitistas como los consejos de financiación, los paneles de evaluación y las juntas institucionales.

Luego, aunque en los cuatro casos analizados las políticas de NGP no han supuesto una ruptura súbita y radical con el pasado como la que se produjo en Reino Unido en los ochenta, los patrones de gobernanza han cambiado de manera fundamental y ello ha tenido efectos sobre la labor académica y la posición de los académicos durante los últimos treinta años.

Referencias bibliográficas

Barrier, J. (2010). *La Science en Projet* (tesis doctoral en Sociología). París: Sciences Po.

- Bezes, P. (2009). *Réinventer l'Etat. Les Réformes de l'Administration Française (1962-2008)*. París: P.U.F.
- Bleiklie, I. (2009). «Norway as higher education policy maker: from tortoise to eager beaver?». En: Paradeise, C. et al. (eds.). *University Governance: Western European Comparative Perspectives* (pp. 127-152). Dordrecht: Springer, 127-152.
- Bleiklie, I.; Michelsen, S. (2008). «The university as enterprise and academic co-determination». En: Amaral, A.; Bleiklie, I.; Musselin, C. (eds.). *From Governance to Identity* (pp. 57-78). Dordrecht: Springer.
- Bleiklie, I.; Høstaker, R.; Vabø, A. (2000). *Policy and Practice in Higher Education: Reforming Norwegian Universities*. Londres y Filadelfia: Jessica Kingsley.
- De Boer, H.; Enders J.; Leišytė, L. (2007). «Public Sector Reform in Dutch Higher Education: The Organizational Transformation of the University». *Public Administration*, 85 (1): 27-46.
- De Weert, E. (2004). «The academic workplace. Country report The Netherlands». En: Enders, J.; De Weert, E. (eds.). *The International Attractiveness of the Academic Workplace in Europe* (pp. 290-309). Francfort del Meno: Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft.
- Christensen, T.; Lægveid, P. (eds.). (2007). *Transcending New Public Management: The Transformation of Public Sector Reforms*. Aldershot: Ashgate.
- Eurydice (2000). *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 onwards, Eurydice Studies, Education and Culture*. Bruselas: European Commission.
- (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, Structures, Funding and Academic Staff*. Eurydice Studies, Education and Culture. Bruselas: European Commission (*El gobierno de la educación superior en Europa. Políticas, estructuras, financiación y personal académico*). Disponible en: <http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091ES.pdf>
- Ferlie, E.; Musselin, C.; Andresani, G. (2008). «The steering of higher education systems: a public management perspective». *Higher Education*, 56: 325-348 (version castellana incluida en este volumen).
- Freidson, E. (1984). «The changing nature of professional control». *Annual Review of Sociology*, 10: 1-20.
- Fumasoli, T. (2008). «Governance in Swiss universities. A comparative Analysis through Cantonal and Federal laws». Comunicación presentada en el V Congreso de EUREDOS. *Modernising European Higher Education: Priorities, Ideas and Challenges*. Oporto, 23-25 de mayo de 2008.
- Fumasoli, T.; Lepori, B. (2011). «Patterns of strategies in Swiss higher education institutions». *Higher Education*, 61 (2): 157-178.

- Hood, C.; James, O.; Peters, B.; Scott, C. (eds.) (2004). *Controlling Modern Government*. Londres: Edward Elgar.
- Kogan, M.; Hanney, S. (2000). *Reforming Higher Education*. Londres y Filadelfia: Jessica Kingsley
- Kogan, M.; Bauer, M.; Bleiklie, I.; Henkel, M. (eds.) (2006). *Transforming Higher Education. A Comparative Study* (2.^a ed.). Dordrecht: Springer.
- Leišytė, L. (2007). *University Governance and Academic Research. Case Studies of Research Units in Dutch and English Universities* (tesis doctoral). Enschede: CHEPS.
- Lepori B. (2008). «Research in non-university higher education institutions. The case of the Swiss universities of applied sciences». *Higher Education*, 56 (1): 45-58.
- (2010). *ERAWATCH Country Report 2009*. Suiza, Bruselas: European Commission, EUR23976 EN/29-2009.
- Lepori, B.; Fumasoli, T. (2010). *Reforms in Governance and Funding of Swiss Higher Education. Report for the EU Governance and Funding Project* (sin publicar). Lugano.
- Musselin, C. (2010). «Universities and pricing on higher education markets». En: Mattheou, D. (ed.). *Changing Educational Landscapes. Educational Policies, Schooling Systems and Higher Education: A Comparative Perspective* (pp. 75-90). Dordrecht: Springer.
- Musselin, C.; Becquet, V. (2008). «Academic work and academic Identities: A comparison between four disciplines». En: Välimaa, J.; Ylijoki, O. (eds.). *Cultural Perspectives on Higher Education* (pp. 91-108). Dordrecht: Springer.
- Neave, G. (1998). «The evaluative state reconsidered». *European Journal of Education*, 33 (3): 265-284.
- Neave, G.; Van Vught, F. (eds.) (1991). *Prometheus Bound: The Changing Relationship between Government and Higher Education in Western Europe*. Oxford: Pergamon (*Prometeo encadenado: estado y educación superior en Europa*. Barcelona: Gedisa, 1994).
- Olsen, J. (1996). «Norway: Slow learner or another triumph of the tortoise?» En: Olsen, J.; Peters, B. (eds.). *Lessons from Experience. Experiential Reforms in Eight Democracies*. Oslo, Estocolmo, Copenague, Boston, Oxford: Scandinavian University Press.
- Paradeise, C.; Reale, E.; Bleiklie, I.; Ferlie, E. (eds.) (2009). *University Governance: Western European Comparative Perspectives*. Dordrecht: Springer.
- Perellon, J. (2001). *The Development of Quality Assurance Policy in Higher Education. A Comparative Analysis of England, The Netherlands, Spain and Switzerland*. (tesis doctoral). Londres: University of London, Institute of Education.

Westerheijden, D.; De Boer, H.; Enders, J. (2009). «Netherlands: An 'echternach' procession in different directions; oscillating steps towards reform». En: Paradeise, C. et al. (eds.). *University Governance: Western European Comparative Perspectives* (pp. 103-126). Dordrecht: Springer.

Referencias originales de los capítulos

La introducción y el capítulo 2 fueron redactados para este libro por Barbara M. Kehm.

Capítulo 3: Olsen, J. (2007). «The institutional dynamics of the European research university». En: Maassen, P.; Olsen, J. (eds.). *University Dynamics and European Integration* (pp. 25-55). Dordrecht: Springer.

Capítulo 4: Maassen, P. (2003). «Shifts in governance arrangements. An interpretation of the introduction of new management structures in higher education». En: Amaral, A.; Meek, L.; Larsen, I. (eds.). *The Higher Education Managerial Revolution?* (pp. 31-53). Dordrecht: Kluwer.

Capítulo 5: Ferlie, E.; Musselin, C.; Andresani, G. (2008). «The steering of higher education systems: A public management perspective». En: *Higher Education*, 56: 325-348.

Capítulo 6: Weymann, A.; Martens, K.; Rusconi, A.; Leuze, K. (2007). «International organizations, markets and the nation state in education governance». En: Martens, K., Rusconi, A.; Leuze, K. (eds.). *New Arenas of Education Governance. The Impact of International Organizations and Markets on Educational Policy Making* (pp. 229-241). Basingstoke, Nueva York: Palgrave Macmillan.

Capítulo 7: De Boer, H.; Enders, J.; Schimank, U. (2007). «On the way towards new public management? The governance of university systems in England, the Netherlands, Austria and Germany». En: Jansen, D. (ed.). *New Forms of Governance in Research Organizations-Disciplinary Approaches, Interfaces and Integration* (pp. 137-152). Dordrecht: Springer.

Capítulo 8: Bleiklie, I.; Enders, J.; Lepori, B.; Musselin, C. (2011). «NPM, network governance and the university as a changing professional organization». En: Christensen, T.; Laegreid, P. (eds.). *The Ashgate Research Companion to New Public Management* (pp. 161-176). Farnham, Burlington: Ashgate Publishing Company.

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 bibliográficas	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
Autorrenovación 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

