

# **CURSO:**

# **Políticas Comparadas**

# **de Educación Superior**

José Joaquín Brunner

Santiago, Noviembre de 2013

[www.brunner.cl](http://www.brunner.cl)

## **Gobernanza en el ámbito de la educación superior y las universidades**

CONCEPTO

# Gobernanza

«La Gobernanza abarca las estructuras, relaciones y procesos mediante los cuales, tanto en los niveles **nacionales** como **institucionales**, las políticas para la educación superior se han desarrollado, implementado y revisado. La gobernanza comprende una compleja red que incluye el marco legislativo, las características de las instituciones y cómo se relacionan con todo el sistema, cuánto dinero se asigna a las instituciones y la forma en que son responsables de cómo se gasta, así como estructuras menos formales y las relaciones que dirigen e influyen en el comportamiento».

Fuente: OECD, 2008:68

“A common understanding of governance in higher education research includes at least five instances of coordination and, in particular, the relationships between them (Braun & Merrien, 1999):

- the state regulation of higher education,
- the influence of external stakeholders such as agencies,
- the academic staff and self-organization of universities,
- the university management and administration,
- the role of competition and market mechanisms.

Andrae Wolter, From the Academic Republic To the Managerial University – The Implementation of New Governance Structures in German Higher Education, 2006

# Gobernanza: algunas nociones aclaratorias

Approach que empleamos nos el del vaciamiento del Estado sino emergencia de gobernanza como Estado evaluativo, regulatorio. From big goverment = taxing and spending to governance through regulation and alternative modes of provision and implementation. p 13.

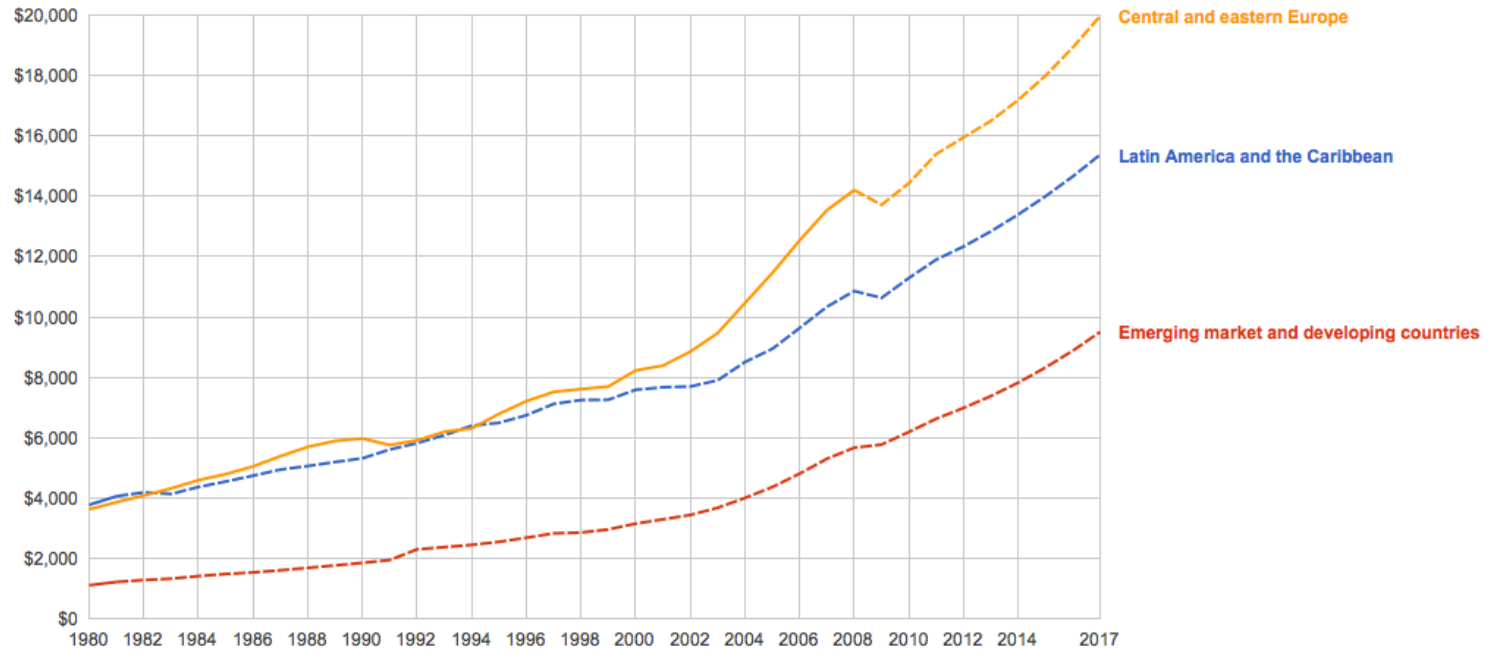
Conlleva noción de capitalismo regulatorio donde hay una co-expansión de regulaciones estables, de negocios, de sociedad civil, universidades, etc.

Regulación: Voluntaria y compulsiva, pública y privada, nacional y global.

## Desplazamientos desde / a:

- Politics / markets
- Community / markets
- Politicians to experts
- Hierarchies / descentred markets, partnerships and networks
- Burocracy /regulocracy
- Service provision / burocracy
- Big government / small government - leaner and more capable. p10
- National / regional, global
- Hard power / soft power
- Public authority t/private authority . p7
- Top down authority through laws, rules, commands / governance based on interdependence, negotiation and trust. p.10

## Contexto regional: positivo (aunque insuficiente) crecimiento



## Contexto

Educación superior hoy  
Expectativas  
Participación  
Diferenciación

# Coyuntura de la educación superior

## Sistemas caracterizados por:

### A. Importancia en aumento

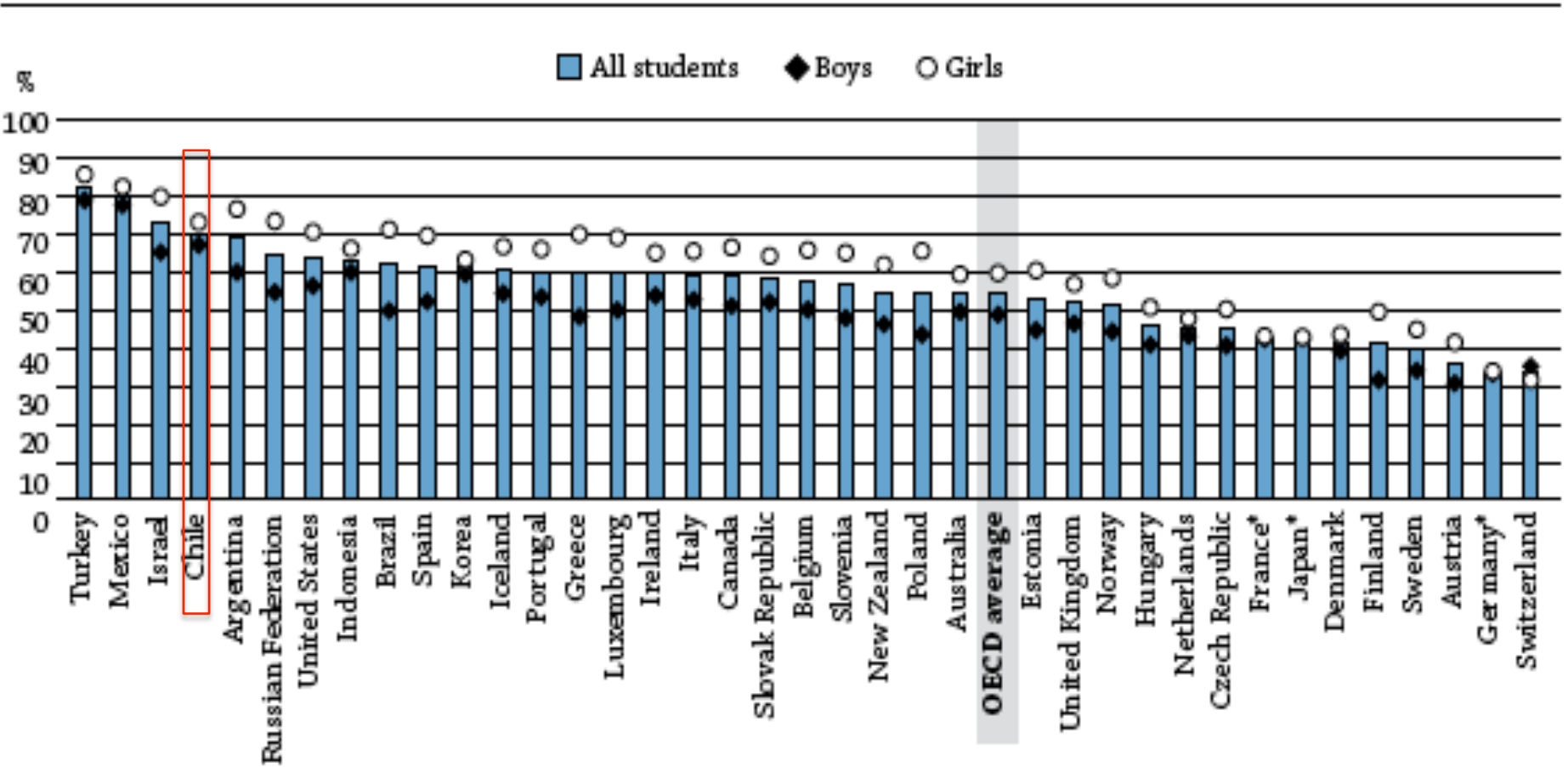
- **Centralidad** de instituciones de conocimiento y de sus funciones;
- Creencia en **su valor clave** para crecimiento económico y competitividad; movilidad y cohesión sociales; esfera pública moderna; transmisión intergeneracional de la cultura;
- Progresivamente, ES se convierte en **foco de debates y disputas**, igual como lo fue educación obligatoria a comienzos siglo XXI;
- Además, jóvenes poseen **altas expectativas** que suponen cursar ES: PISA y CIDE.

### B. Un entorno turbulento

- No solamente por coyunturas encrespadas y adversarias, sino además
- Cambios de envergadura que experimenta ES:
  - Masificación hacia universalización;
  - Diferenciación y creciente diversidad de IES;
  - Multiplicación de partes interesadas (PI);
  - Cambiantes ambientes en que se desenvuelve la ES.

# Expectativas

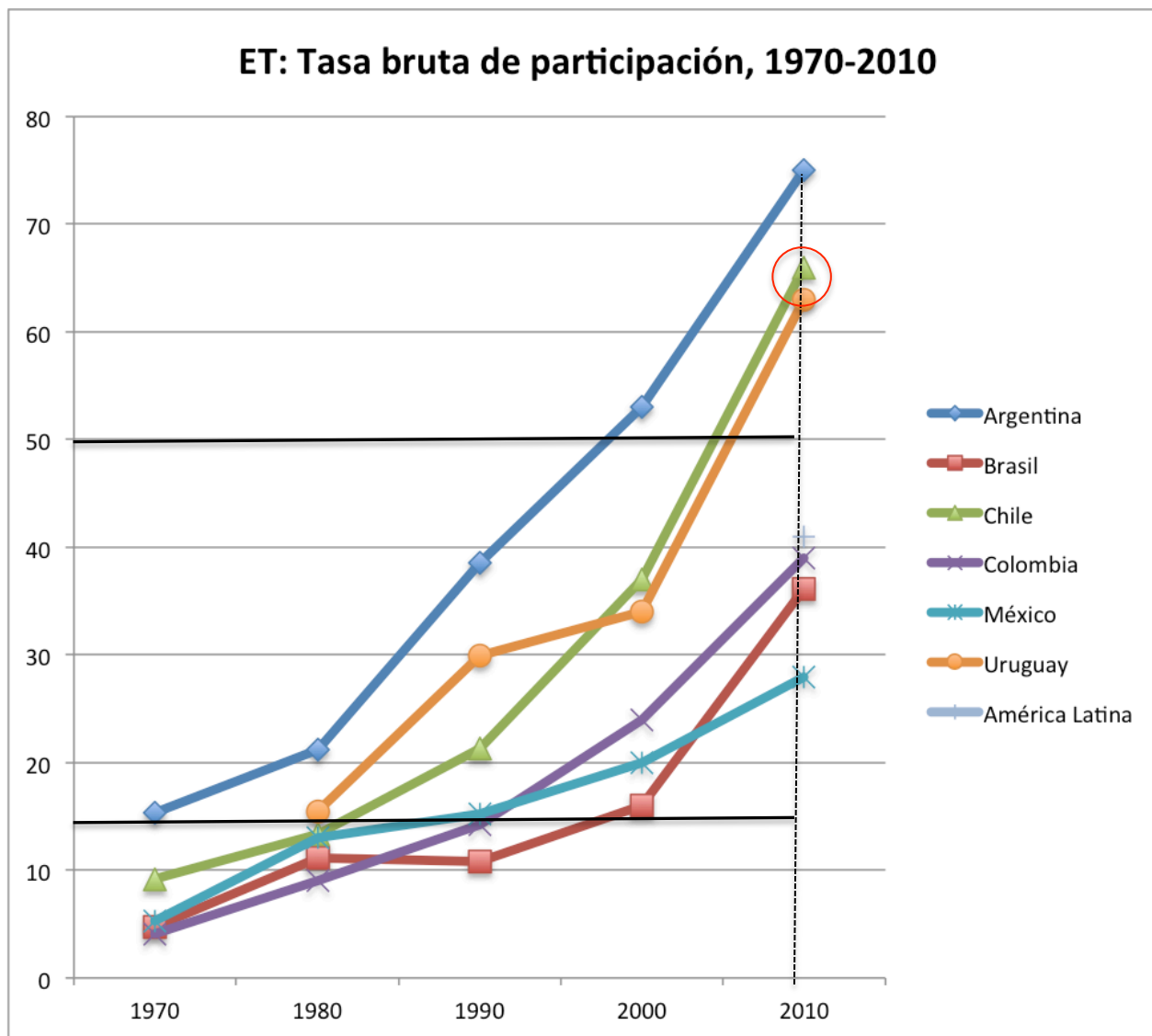
Porcentaje de jóvenes de 15 años que planean trabajar en grupos ocupacionales 1 y 21 por género, 2008



Fuente: Base de datos PISA 2006, OECD Education at a Glance 2012, Table A4.1. Nota: Posiciones directivas tales como legisladores, directivos públicos y gerentes.

# Participación

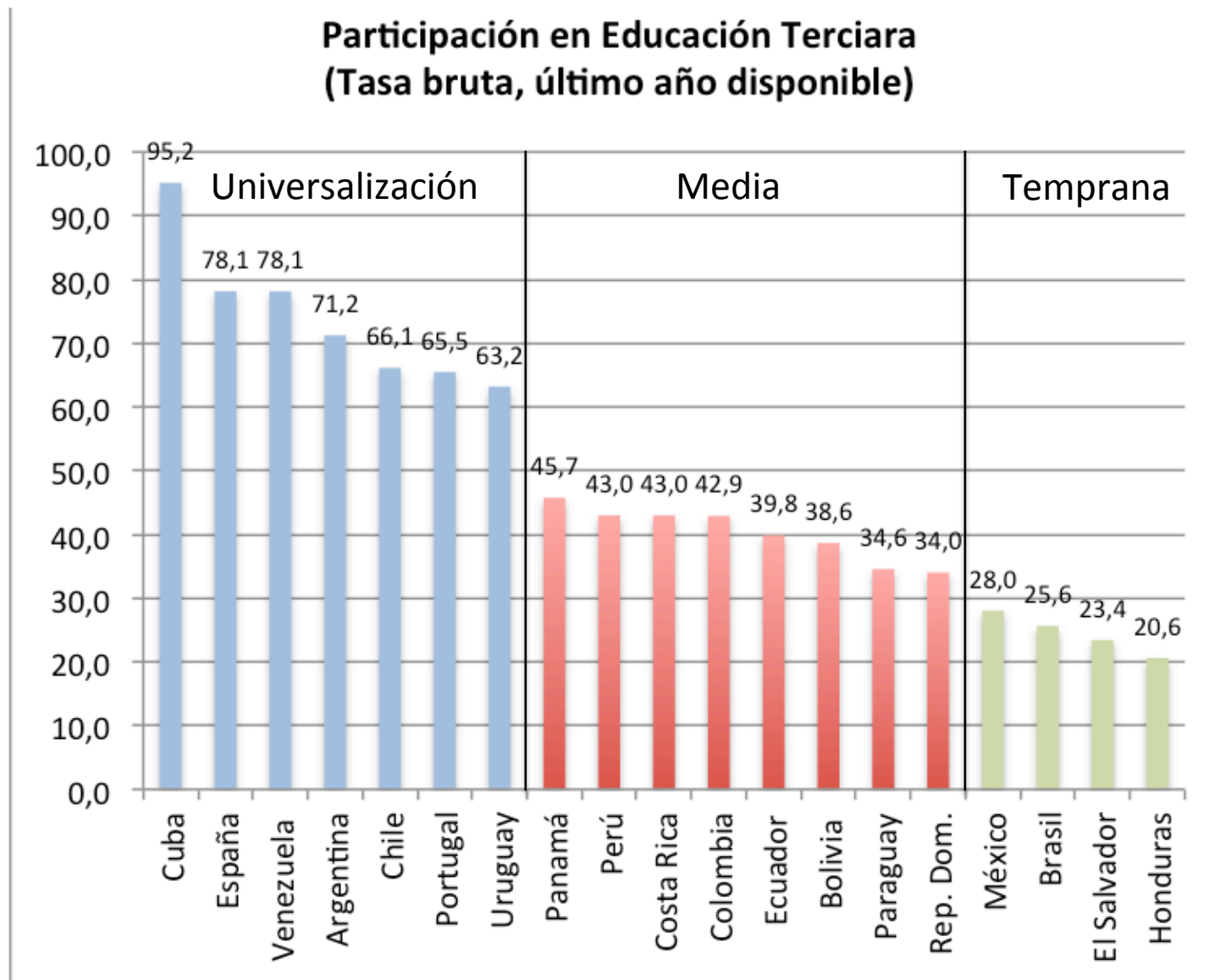
NA y Europa  
Occidental: 76%



Fuente: Sobre la base de UIS, Time Data Series y Global Education Digest 2012 y The World Bank Data



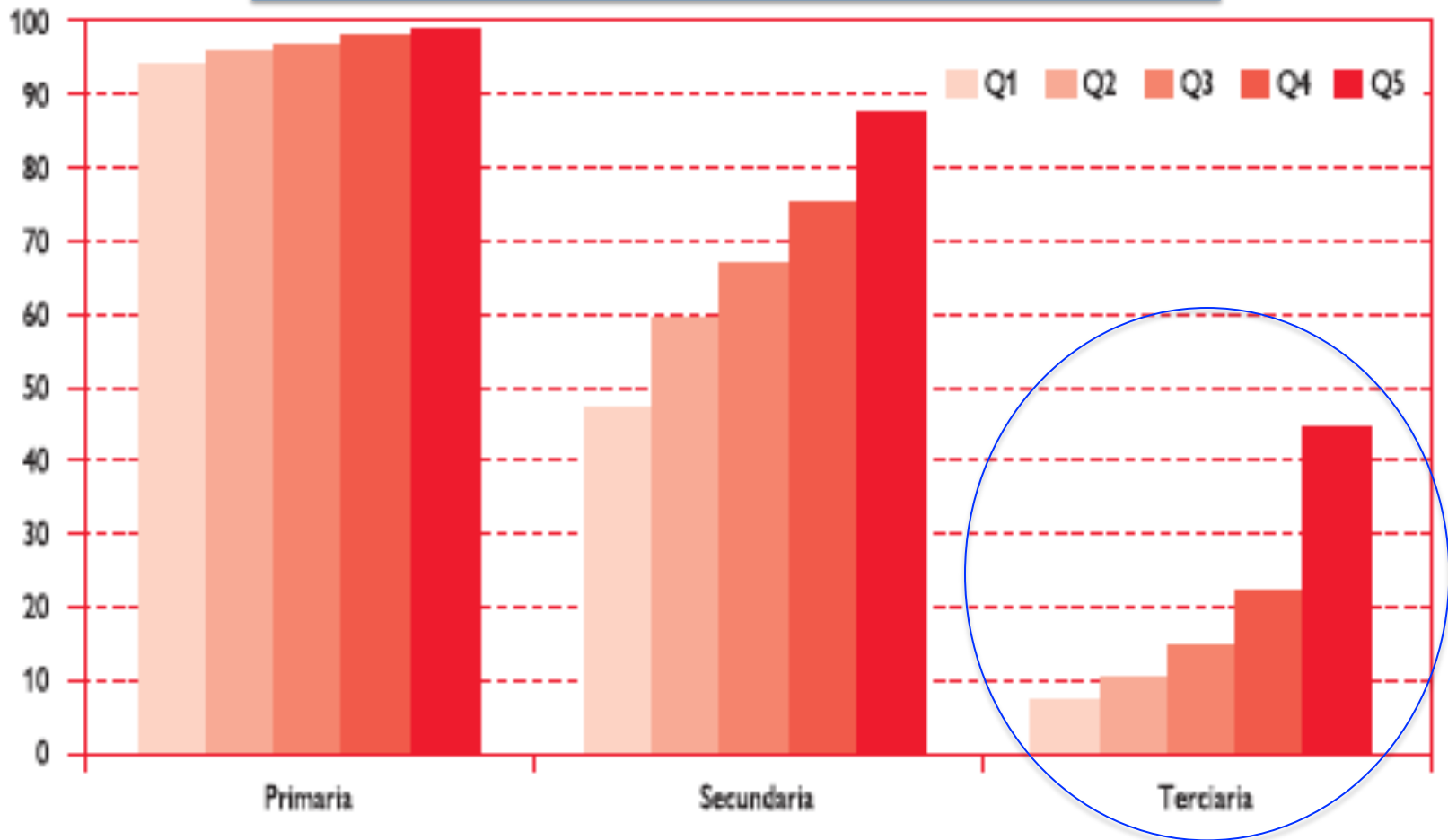
# Avanzada fase de masificación



Fuente: Sobre la base UIS, Base de Datos, 2012

# (In)Equidad en la participación

Matrícula por nivel según quintiles de ingreso, 2010



Fuente: Christian Daude, Centro de Desarrollo de la OCDE, Educación, clases medias y movilidad social en América Latina, 2011.

<http://www.pensamientoiberoamericano.org/xnumeros/10/pdf/pensamientoIberoamericano-196.pdf>

# Provisión

	IES: Universidades o equivalentes			IES: No-universitarias		
	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL	PÚBLICO	PRIVADO	TOTAL
ARG	55	60	115	917	1.175	2.092
BOL	17	68	85	313		313
BRA	100	86	186	2.128		2.128
CHI	16	44	60	117		117
COL	81	201	282	93		93
CRC	5	51	56	6	18	24
CUB	67		67			0
ECU*			71			282
GUA	1	12	13			0
HON	6	14	20			0
MEX*	328	1.485	1.813	561	192	753
NIC	6	48	54			0
PAN	1	10	11	39		39
PAR	15	72	87	48	118	166
PER	35	65	100	924	196	1.120
PTR	6	43	49	2	335	337
RDM	2	31	33	6	7	13
URU	1	14	15	11	2	13
VEN	33	25	58	42	70	112
	<b>775</b>	<b>2.329</b>	<b>3.175</b>			<b>7.602</b>

Fuente: Brunner y Ferrada, 2011. \*: Otras fuentes

# Tránsito hacia la masificación

Elitista	Masiva / Universal
Bajo número de instituciones	Proliferación de instituciones
Relativa homogeneidad institucional	Alta diferenciación y diversificación; mayoría universidades docentes
Hegemonía pública dentro del sistema	Variable dialéctica público / privada
Reclutamiento selectivo: “los herederos”	Acceso amplio y creciente de NSE bajo
Calidad sostenida por tradiciones y/o exámenes estatales	Calidad cuestionada y parte de la agenda pública
Control de calidad: interno	Se desplaza hacia fuera de instituciones
Provisto por catedráticos	Provisto por agencias públicas
Reforzado x prestigio de diplomas escasos	Incierto valor de diplomas: empleabilidad

# Diferenciación y diversidad



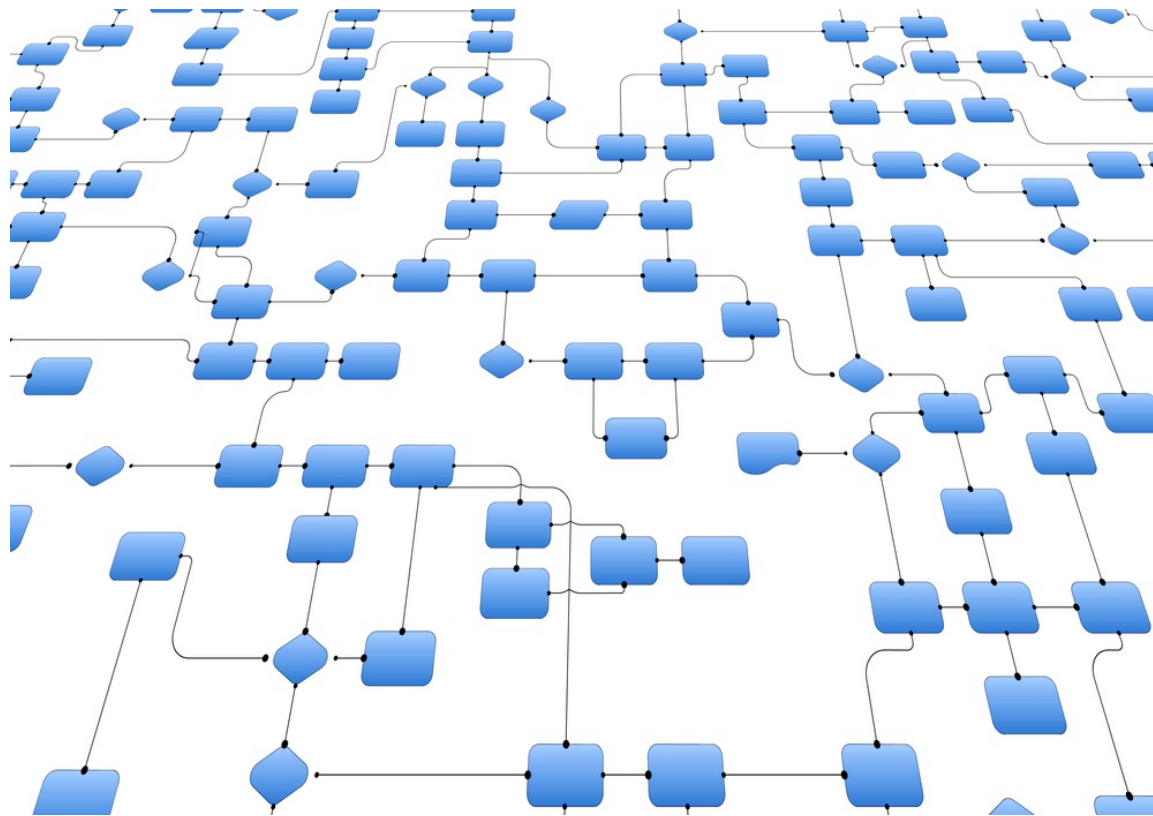
Masificación en pleno desarrollo y en camino hacia la **universalización**



Amplia diversidad de misiones; tamaños; localización; áreas de programas; composición del cuerpo académico; composición del cuerpo estudiantil; valor aranceles; gasto x alumno; mix de funciones: desarrollo del posgrado, la investigación y transferencia/difusión; proyección local/nacional/internacional; grados de reconocimiento, prestigio (L,N,I) y reputación entre diversos *stakeholders* del conjunto y sus partes (programas).



Ues no responde ya a una idea de universidad y poseen, además, variadas estrategias de desarrollo

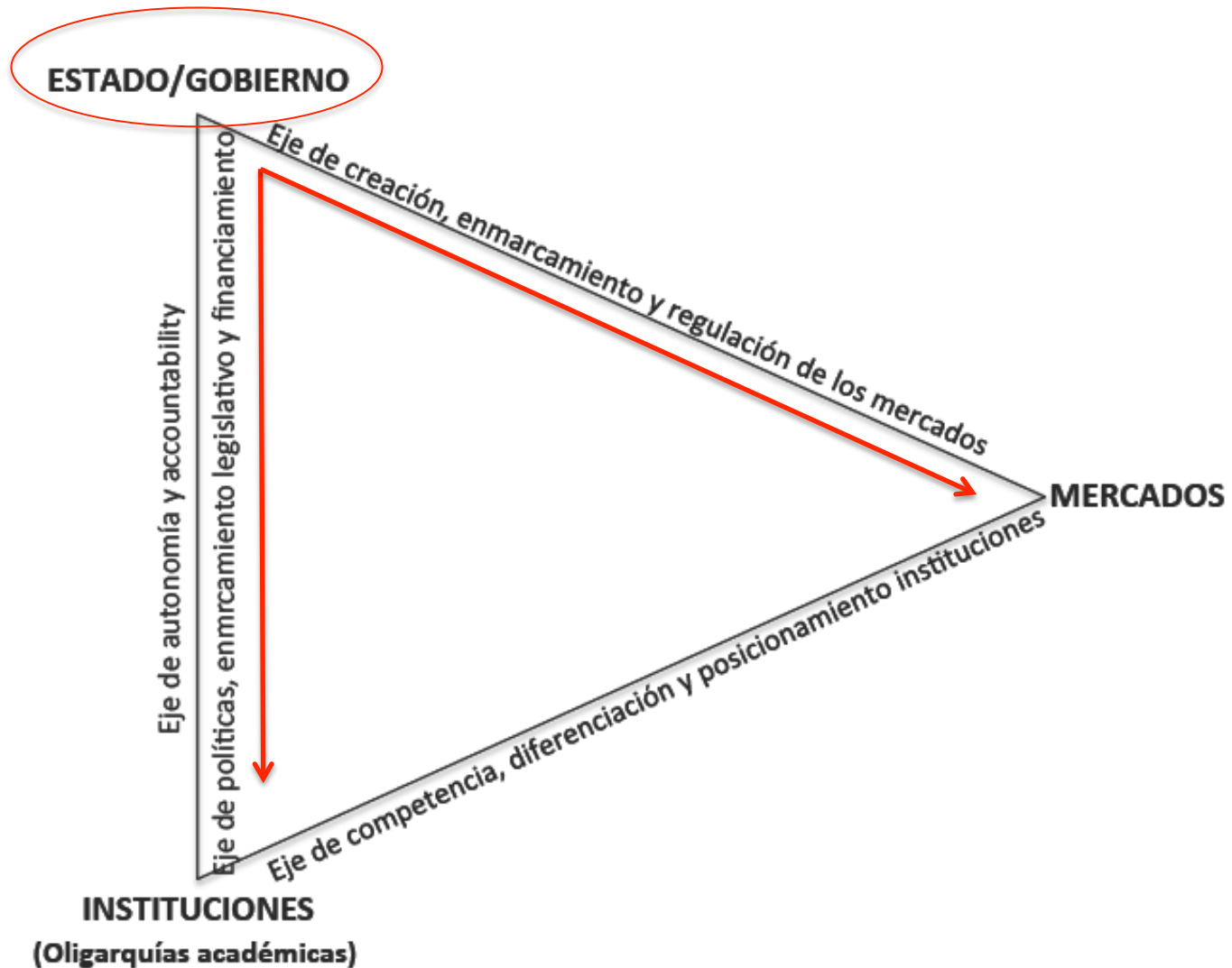


## Gobernanza y gobierno

Modelos subyacentes

Partes interesadas

# Modelo de Clark: tres ejes



# Modelo de 5 dimensiones de De Boer et al

The newest model of higher education governance has been developed by de Boer, Enders and Schimank (2007): the five governance equalisers. Each equaliser represents a relevant governance attribute and can be adjusted independently from the others, meaning that radical changes in one area need not influence the others. This model comprises:

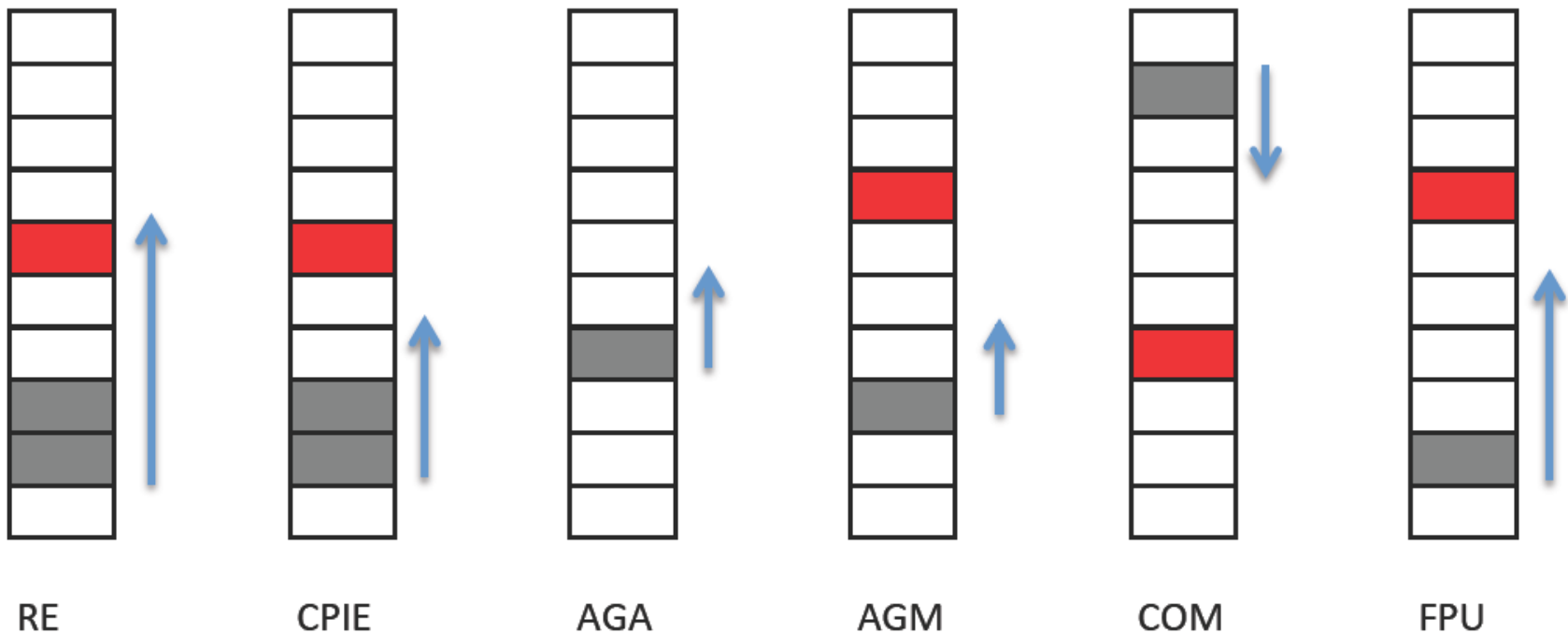
- **state regulation** referring to the initial governance notion of regulations by directives through the government. It measures the detail and the rigidity of government direction;
- **stakeholder guidance** measuring the influence of stakeholders not through directives but through goal setting and advice. Stakeholders are important societal actors who have a major interest in tertiary education, such as industry, unions or government itself;
- **academic self-governance** addressing the role of academic professionals within the university. Their influence comes through collegial decision-making and the self-steering of academic communities based on peer review;
- **managerial self-governance** involving the degree and development of inner university managing hierarchies and the internal goal setting, regulation and decision-making power of key actors, such as rectors, presidents and deans;
- **competition** dealing with the construction of quasi-markets and the competition for scarce resources (money, staff and through quality measures such as rankings performance evaluations, customer satisfaction etc.) and their impact on university governance



# Dispositivo de De Boer, Enders y Schimank

Aplicado a la política de ES en Chile, 2013

■ Posición actual en Chile    ■ Benchmark OCDE / NPM\*



Fuente: Adaptado de De Boer, Enders and Schimank, 2008

Leyenda: RE = Regulación estatal; CPIE = Conducción por Partes Interesadas; AGA = Autogobierno académico; AGM = Autogobierno managerial; COM = Competencia; FPU = Financiamiento Público.

\*(NPM = New Public Management).

# Gobernanza: Partes interesadas

**Table 2** Stakeholder categories and constitutive groups

Stakeholder category	Constitutive groups, communities, stakeholders, clients, etc.
Governing entities	State & federal government; governing board; board of trustees, buffer organisations; sponsoring religious organisations
Administration	President (vice-chancellor); senior administrators
Employees	Faculty; administrative staff; support staff
Clienteles	Students; parents/spouses; tuition reimbursement providers; service partners; employers; field placement sites
Suppliers	Secondary education providers; alumni; other colleges and universities; food purveyors; insurance companies; utilities; contracted services
Competitors	<i>Direct:</i> private and public providers of post-secondary education <i>Potential:</i> distance providers; new ventures <i>Substitutes:</i> employer-sponsored training programmes
Donors	Individuals (including trustees, friends, parents, alumni, employees, industry, research councils, foundations)
Communities	Neighbours; school systems; social services; chambers of commerce; special interest group
Government regulators	Ministry of Education; buffer organisations; state & federal financial aid agencies; research councils; federal research support; tax authorities; social security; Patent Office
Non-governmental regulators	Foundations; institutional and programmatic accrediting bodies; professional associations; church sponsors
Financial intermediaries	Banks; fund managers; analysts
Joint venture partners	Alliances & consortia; corporate co-sponsors of research and educational services

*Source:* Adapted from Burrows (1999)

# Preguntas desde enfoque de PI

---

How can concepts like stakeholder theory, corporate social responsibility or horizontal accountability be framed for the field of higher education and research?

---

Do higher education institutions go about prioritising their different functions and stakeholders and how do they do so? What are the functional and structural additions that the institutions may create to handle the growing complexity in terms of stakeholder demands?

---

How do we establish whether higher education and research are actually becoming more 'relevant', more closely linked to societal needs and stakeholder demands? What evidence is there? What indicators are suitable? And what are the costs and benefits in terms of 'old' and 'new' functions of universities?

---

How can the government, as the body responsible for the overall co-ordination and well-being of the higher education system, best shape its tasks of guaranteeing diversity, access and quality in the academic system?

## **Gobernanza y gobierno, sistema e instituciones**

Topografía

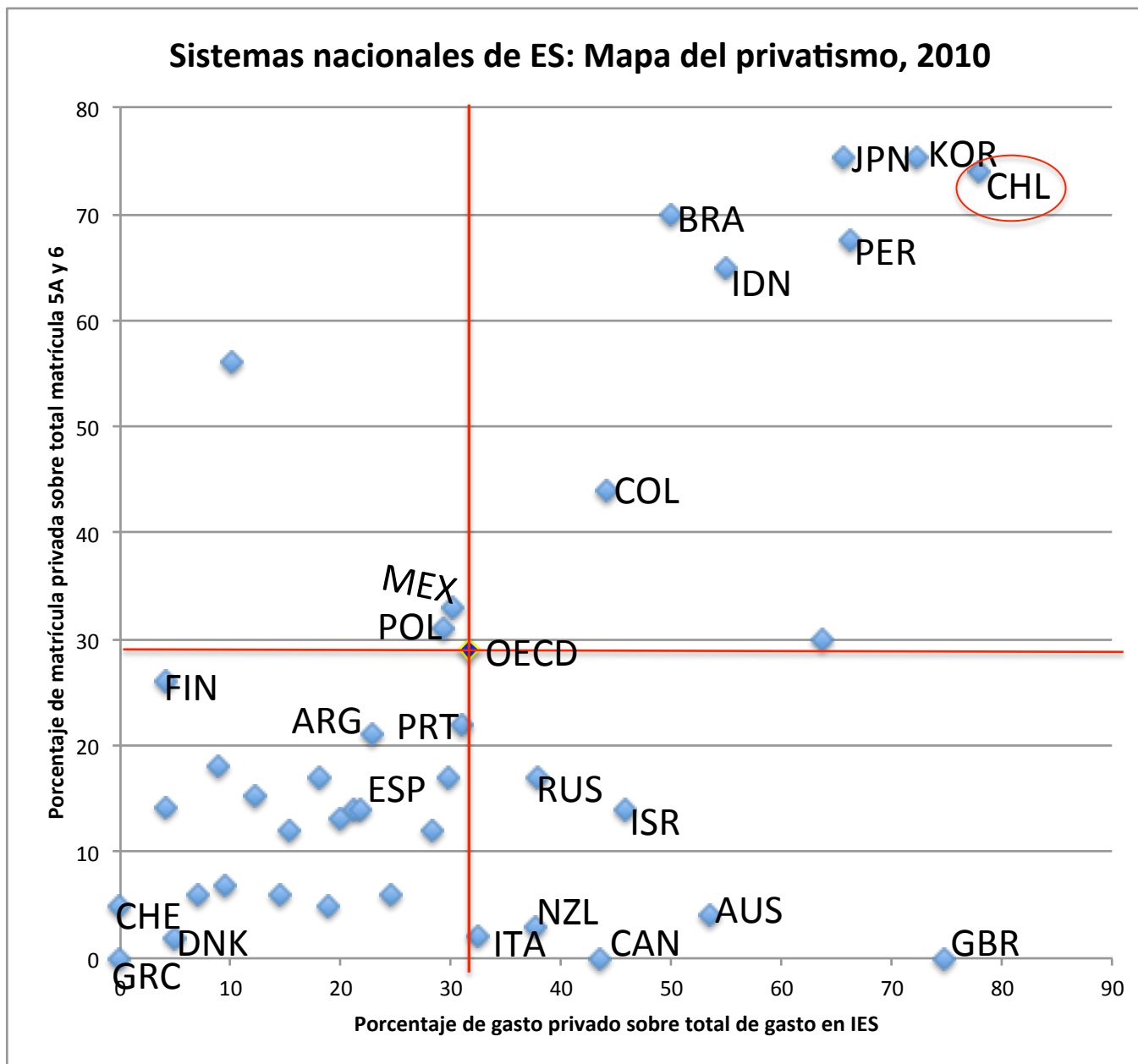
Gobierno del sistema

Políticas – Regulaciones – Competencia

Gobierno institucional

Universidades emprendedoras

# Mapa del privatismo y modalidades



# Gobierno del sistema

Una **estrategia de mediano plazo** para el desarrollo sustentable de la ES “que articule expectativas de la población” (Concordada con PI y sostenida a lo largo del tiempo)

Una **institucionalidad adecuada** de conducción del sistema nacional: análisis y estudio; formulación e implementación de normas, políticas y regulaciones; control y supervisión; aseguramiento de calidad; financiamiento, incentivos y apoyos para alinear IES con interés general. Objetivo es articular un sistema coherente y adaptativo.

*Diversos organismos coordinados entre sí; personal directivo, profesional y técnico distribuido; instrumentos y recursos; dispositivos de información y capacidades de análisis, etc. Todo esto partiendo por un Ministerio de ES e I +D u organismo similar con efectivas facultades de conducción.*

Vértice asegure información y transparencia del sistema para estudiantes en primer lugar pero también para empleadores, sociedad civil y autoridad pública y demás partes interesadas.

**En AL, esta capacidad de gobierno del sistema arroja en general un balance negativo.**

# Estrategias de mediano plazo

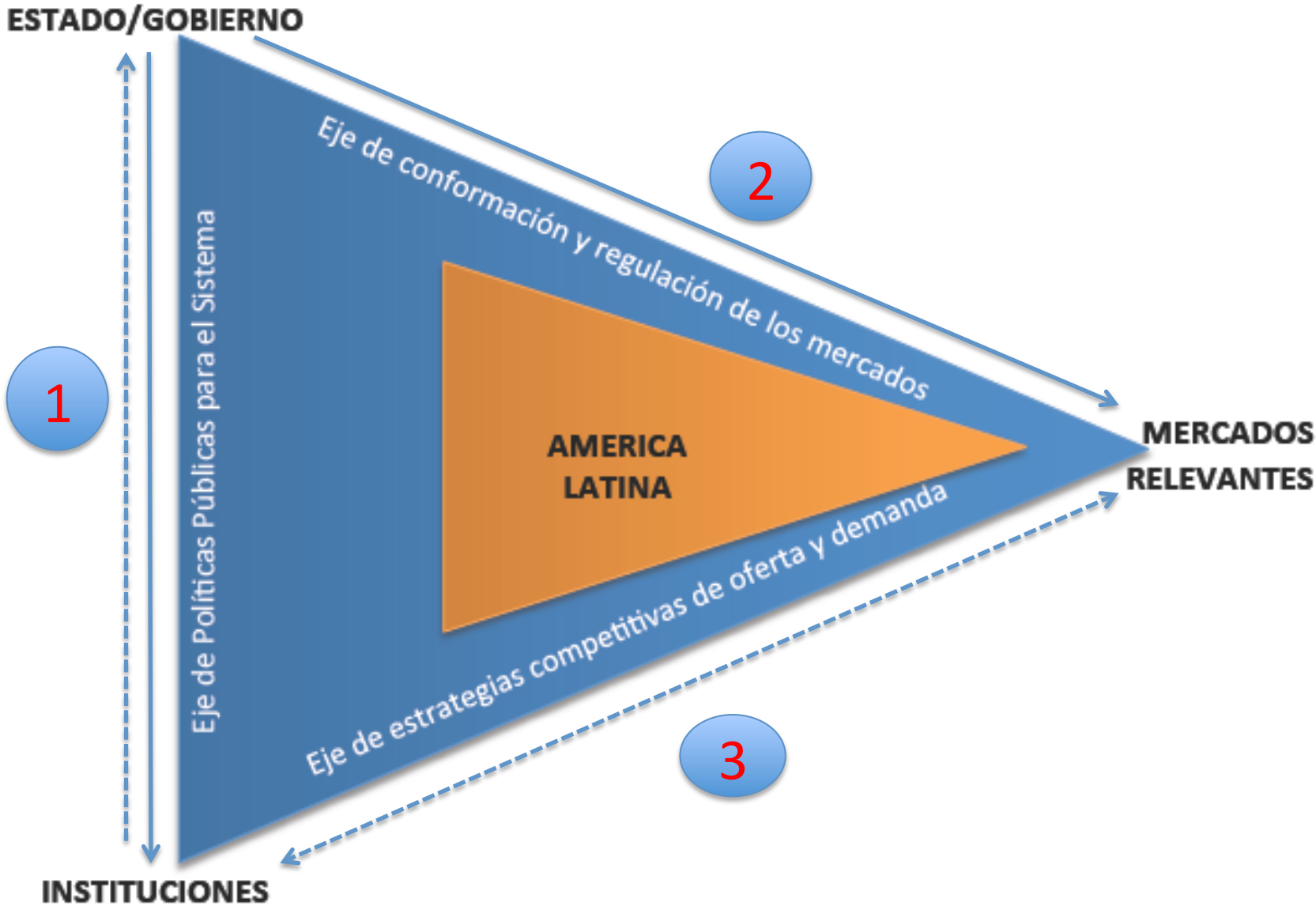
## Internacional

- ✧ OECD, Tertiary Education for the Knowledge Society, 2008
- ✧ 2009 World Conference on Higher Education: The New Dynamics of Higher Education and Research For Societal Change and Development
- ✧ OECD, Governance and quality guidelines in higher education. A review on governance arrangements and quality assurance guidelines, 2010
- ✧ European Commission, Supporting growth and jobs – an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems, 2011
- ✧ Pearson, An avalanche is coming: Higher education and the revolution ahead, 2013

## Reino Unido

- Robbins Report (1963)
- Dearing Report (1997)
- The future of higher education White Paper, Education Secretary Charles Clarke (2003)
- The Brown Review, Securing a Sustainable Future for Higher Education (2010)

# Desafíos de política





# Gobierno / mercados

- The critical issue for higher education therefore is not the dispute between advocates of complete deregulation and advocates of a protected status for universities, but rather the debate regarding **what type and degree of government regulations will maximize the social benefits of higher education systems increasingly subject to market forces.** Governments in many Western countries have traditionally relied upon systems of rather centralized control to coordinate their higher education systems. The adoption of market-based policies in many countries represents the application of a less direct form of regulation. The challenge confronting those experimenting with market-based policies in higher education is therefore to identify the institutional framework of rules and incentives that produces welfare-maximizing competition among (mainly) publicly subsidised, but increasingly institutionally autonomous, academic institutions. Underpinning this is the long-standing belief that competition, even if simulated, can produce an improved outcome in terms of the quality and quantity of education supplied.

# 1. Eje de políticas públicas

Ley General para EDSUP: ECU (éxito), COL (frustración), CHI (exigencia)

Masificación acceso, diferenciación, regímenes de admisión (BR, VEN, COL, CHI)

Revisión general y visión (OCDE): COL, RDOM, CHI

Nuevas ues públicas y reforzamiento sector: ARG, BR, COL, CR, VEN

Gobernanza del sistema: institucionalidad, organismos, funciones, roles

Categorías IES: reconocimiento, control, financiación: ECU, MEX, BOL, CHI

Nuevos proveedores: ues interculturales, c/fines de lucro, extranjeros

Arquitectura curricular: programas, competencias, títulos (Boloña, Tuning, posgrados)

Profesión académica: PhD como punto de entrada (ECU, otros)

Aseguramiento calidad: crisis (CHI), inicio (PER), uso (ECU)

Información – accountability, monitoreo, inserción de graduados

I+D+i y capital humano avanzado: BR, CHI, COL, MEX

Contribución al desarrollo regional: OECD – Antioquia, Veracruz y Sonora, Bio-Bio y Valpo, Paraná

## 2. Eje de regulaciones

Diversidad de mercados: estudiantes (niveles y modalidades) académicos (segmentos), recursos (distintos tipos de fuentes), prestigios; base geográfica

Organización de los mercados (en relación a las “condiciones o libertades” de mercado; Estado regulador

- Condiciones de proveedores: libertades de entrada, producto, uso recursos y determinación de precios
- Condiciones de usuarios: libertad de elegir proveedor y programa y condiciones de información y de pago que cubre el costo del servicio

Gobernanza de los mercados para alinearlos con el bien público (guiamiento, *steering at a distance*, formas de intervención)

Gobierno de las instituciones públicas, privadas con subsidio, privadas sin subsidio

Fomento y aseguramiento de la calidad (tema de mañana): evaluación, acreditación; Estado evaluativo

# 3. Eje de competencia

Nuevos contextos para la autonomía y accountability

- Auto-gobernanza del sistema; auto-gobierno IES
- Roles del Estado/gobierno en la gobernanza del sistema

Relaciones con sociedad civil y las PI

El papel clave de la información para usuarios (para “exit, voice y loyalty”). Tipos de información, destinatarios.

El papel de los rankings como motores de la competencia: globales, regionales, nacionales, locales

Competencia y colaboración: benchmarking, consorcios, redes de IES *like-minded*

# Gobierno institucional

- La nueva constitución jurídica de las universidades **públicas**: fundaciones
- La nueva forma de gobierno: Boards o Directorio (miembros, funciones)
- Ejecutivo y nueva gestión (NPM)
- La participación colegial (Senado Académico)
- Las nuevas modalidades del financiamiento y su impacto interno
- Una cultura en transformación: resistencias

# Instituciones Emprendedoras

(Análisis de B. R. Clark)

<b>Condiciones</b>	<b>Desarrollos</b>
<b>Núcleo de conducción reforzado</b>	Compromiso con el cambio, visión Centralismo/descentralización Fusión valores académicos y de gestión Buscan y obtienen recursos adicionales Invierten en desarrollos promisorios
<b>Una periferia mejorada</b>	Unidades que contratamn servicios de educación, investigación y consultoría Centros multi-disciplinarios habitualmente Vinculados al corazón académico Trabaja en forma de grupos de tarea Generalmente Modo 2 de producción
<b>Una base de financiamiento discrecional</b>	Portafolio diversificado de ingresos Capacidad de hacer subsidios cruzados Permite hacer elecciones y tomar riesgos
<b>Un corazón académico estimulado</b>	Departamentos ciencia e ingeniería suelen avanzar más rápido Universidad no abandona a su suerte a unidades rezagadas Impulso a nuevos enfoques en esas unidades
<b>Creencias y cultura organizacional</b>	Parte más resistente al cambio Necesidad de difundir nueva visión y credo Reemplazar cultura burocrática x innovación

# Qué son Universidades emprendedoras

Organizaciones altamente competitivas en su contexto

C/ capacidad de adaptarse vía innovaciones

Se retroalimentan desde su anillo externo y atienden a demandas

Planifican estratégicamente y se gestionan empresarialmente

Diversifica c/ éxito sus fuentes de financiamiento

Adaptan sus estructuras internas a nuevas formas de funcionamiento

Poseen una conducción eficaz comprometida c/ el cambio

General una cultura organizacional innovadora

# Tendencias de cambio

Although universities are still predominantly public in most countries, the way in which public authorities run them has changed fundamentally, and this has been heavily influenced by notions of 'academic capitalism' and 'entrepreneurial universities'. It manifests itself in the notion of universities as business enterprises and the introduction of quasi-market mechanisms in order to promote competition and cost effectiveness. Furthermore, in many countries public universities have introduced student fees and they are playing an increasingly important part in funding higher education. Such public managerialist regimes are driven by university–state alliances, political-administrative interests and a semi-competitive logic based on incentive policies where public support depends partly on teaching and/or research performance.

Ivar Bleiklie and Maurice Kogan, *Organization and Governance of Universities*, 2007



# Conclusión

Sistemas nacionales se han transformado en **aparatos masivo** de (desigual) distribución de oportunidades, beneficios y riesgos

Su **desarrollo no puede quedar entregado** a las fuerzas únicamente de partes interesadas ni a las fuerzas espontáneas del mercado ni tampoco a un mero régimen de controles político-regulatorios externos

**Mayores desafíos** son gobernanza sistemas (visión + estrategia de mediano plazo); reconfiguración de modelo de transmisión (formación capacidades) y del modelo de producción de conocimientos (Anillos 1 a 3); bases de financiamiento sustentable y nueva relación con Estado y con partes interesadas.

# Bibliografía

CEPAL, Panorama Social de América Latina 2010.

<http://www.eclac.org/publicaciones/xml/9/41799/PSE-panoramasocial2010.pdf>

CEPAL/OCDE, Perspectivas Económicas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo.

[http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/44904/2011-548\\_Leo2011\\_WEB.pdf](http://www.eclac.org/publicaciones/xml/4/44904/2011-548_Leo2011_WEB.pdf)

Jongbloed, Enders and Salerno, Higher education and its communities: Interconnections, interdependencies and a research agenda, 2008

[http://eprints.soton.ac.uk/352530/1/\\_soton.ac.uk\\_ude\\_PersonalFiles\\_Users\\_aw2w07\\_mydocuments\\_Enders%20pubs\\_jongbloed%20enders%20salerno%20communities.pdf](http://eprints.soton.ac.uk/352530/1/_soton.ac.uk_ude_PersonalFiles_Users_aw2w07_mydocuments_Enders%20pubs_jongbloed%20enders%20salerno%20communities.pdf)