

# Implementando las reformas de la gobernanza: Las reglas de juego en los sistemas universitarios europeos<sup>1</sup>

## Implementing Governance reforms: Policy games in European university systems

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2019-385-415

**Karsten Krüger**

*Fundación Bosch y Gimpera, Universidad de Barcelona*

**Martí Parellada**

*Universidad de Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona*

**Daniel Samoilovich**

*Asociación Columbus*

**Andrée Sursock**

*European University Association*

### Resumen

Desde los años 90, muchos países europeos han reformado sus sistemas de educación superior. Las reformas se caracterizaron por la desaparición del control estatal directo de las instituciones de educación superior (IES) en favor de una mayor autonomía de las universidades. Al mismo tiempo se introducían nuevos mecanismos de regulación y de rendición de cuentas aumentando el control de los resultados institucionales.

Este artículo analiza los procesos de reformas estructurales en seis países europeos: Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal. A pesar de las diferencias entre cada uno de dichos países en relación a sus respectivos procesos de reformas, se observan tendencias comunes en materia de gobernanza, política de recursos humanos, financiación, evaluación de la calidad y fusiones.

---

<sup>(1)</sup> Financiación: Este artículo forma parte de un estudio más amplio que ha contado con la financiación de la Cámara de Comercio de España, la Conferencia de Consejos Sociales de las universidades españolas y la fundación CYD.

Las reformas nacionales y sus resultados confirman, que la gobernanza de los sistemas de educación superior es cada vez más compleja. El estado ya no tiene la exclusividad en el diálogo con las IES, sino que lo comparte con otros actores sociales como: las agencias autónomas (p.ej. agencias de la financiación, agencias de calidad, los Consejos de Investigación, y Consejos de Educación Superior), representantes empresariales, actores políticos regionales y locales.

Reformar sistemas de educación superior es un proceso de negociación política difícil, que, en algunos casos, ha acabado en cambios substanciales, y, en otros casos, ha introducido solo cambios parciales. Los casos presentados muestran que los procesos de reformas suelen producirse en etapas. Cuando se ha llegado a un equilibrio entre las coaliciones de interés, los subsistemas son, con mucha probabilidad, muy estables en el tiempo. Solo cuando la presión externa e interna hacia un cambio se vuelve insostenible las relaciones entre las coaliciones de interés se vuelven inestables y se busca un nuevo equilibrio a través de reformas.

*Palabras clave:* sistema universitario europeo, gobernanza de universidades, reforma de universidades, recursos humanos, financiación, garantía de calidad, fusiones.

#### **Abstract**

Since the 1990s, many European countries have reformed their higher education systems. The reforms were characterised by the disappearance of direct state control of higher education institutions (HEI) in favour of greater autonomy of universities. At the same time new mechanisms for regulation and accountability were introduced, increasing the control of institutional results.

This article analyses the processes of structural reforms in six European countries: Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Despite the differences between each of these countries in relation to their respective reform processes, common trends can be observed in terms of governance, human resources policy, financing, quality assessment and mergers.

National reforms and their results confirm that the governance of higher education system is increasingly complex. The state is no longer the exclusive interlocutor with HEIs, but shares it with other social actors such as: autonomous agencies (e.g. funding agencies, quality assurance, research councils, and higher education councils), business and industry leaders, local and regional political actors.

Reforming higher education systems is a difficult political bargaining process, which in some cases, has led to successful reforms and in other cases to changes that were partially successful. The examples presented show that reform processes take place in waves. When a balance has been struck between the advocacy coalitions, the subsystems are likely to be highly stable over time. Only when the external and internal pressure for change is perceived as unsustainable will the advocacy coalition become unbalanced and seek a new equilibrium by means of introducing reforms.

*Key words:* European university system, university governance, university reforms, human resources, funding, quality assurance, mergers.

## Introducción

Desde la década de 1990, muchos países europeos han reformado la gobernanza de sus sistemas de educación superior. En la mayoría de los casos, tales reformas se han solapado a otros cambios de amplio alcance en el sistema de educación superior del continente, incluido el célebre Proceso de Bolonia. Las reformas estructurales actuales se caracterizan por un cambio general marcado por el abandono del control estatal directo de las instituciones de educación superior (IES) a favor de unos niveles crecientes de autonomía institucional. En paralelo se han introducido nuevos mecanismos de orientación a nivel de los sistemas y se exige una mayor rendición de cuentas para controlar el desempeño institucional<sup>2</sup>.

En este documento se analiza el proceso de implementación de dichas reformas en seis países de la Unión Europea: Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, los Países Bajos y Portugal. El análisis se restringió a países de la Europa occidental continental que han acometido reformas en la gobernanza de unos sistemas de educación superior históricamente más intervenidos por el Estado que sus homólogos en el Reino Unido y los Estados Unidos (Shattock, 2014a, pág. 2). Esta implantación de políticas relativas a la educación superior difiere de otras políticas públicas precisamente debido a la interacción entre múltiples actores autónomos (como, por ejemplo, autoridades educativas, universidades autónomas, asociaciones profesionales, etc.), que se complica más si cabe mediante la dispersión de la autoridad por las ramificaciones de la estructura (Cerych y Sabatier, 1986). A ello debe sumarse la creciente interrelación entre las políticas europeas, nacionales y regionales en

---

<sup>(1)</sup> El Informe Eurydice de 2008, titulado *El gobierno de la Educación Superior en Europa*, abogaba por un claro cambio de rumbo consistente en abandonar la regulación y el control estatales directos en favor de procedimientos de dirección, entre los cuales se incluía la creación de nuevos actores intermedios (como agencias de garantía de la calidad). Ello coincidió con un cambio en los modelos de gobernanza internos hacia «nuevos modelos de autogestión».

materia de investigación y educación superior. (Kwiek, 2012, y Shattock, 2014b, pág. 185.)

En el apartado siguiente aportamos una descripción comparativa de las reformas adoptadas en los seis países seleccionados, con el foco principal puesto en las estrategias de reforma que se han seguido. El modelo de las coaliciones promotoras o de interés (*advocacy coalition framework* o ACF) concebido por Sabatier y otros (véase, por ejemplo: Sabatier, 1998; Rozbicka, 2013) sugiere que las reformas políticas dependen, por un lado, de factores externos a los sistemas políticos respectivos (como desarrollos socioeconómicos, cambios en la opinión pública, cambios en la coalición de Gobierno, etc.) y, por el otro, de las tensiones propias del subsistema político. Pese a ello, las reformas específicas dependen de las coaliciones promotoras que prevalecen en los subsistemas políticos, como la educación superior. Dichas coaliciones están integradas por actores procedentes de distintas organizaciones e instituciones y de diferentes niveles institucionales y geopolíticos de administración pública. En efecto, el ACF «recoge expresamente que la mayoría de las coaliciones incluirán no solo a líderes de los grupos de interés, sino también a funcionarios de organismos, legisladores de múltiples niveles de gobierno, investigadores aplicados y quizá incluso a algún que otro periodista» (Sabatier, 1998, pág. 103). El modelo plantea que las coaliciones se organizan en torno a distintos tipos de creencias, incluidas creencias «fundamentales» (es decir: valores y normas) y creencias políticas, que «son el “aglutinante” fundamental de las coaliciones» (Sabatier, 1998, pág.103). El ACF sostiene que los subsistemas políticos (encarnados aquí por la educación superior) se estructuran en torno a coaliciones promotoras y que cuando se consigue un equilibrio entre dichas coaliciones, las probabilidades de que los sistemas se mantengan estables a lo largo del tiempo son muy altas. De hecho, la estabilidad política solo se ve interrumpida cuando cambios profundos alteran el equilibrio (Leifeld, 2013), como ocurrió, por ejemplo, con el aumento de la matriculación de estudiantes en la década de 1970, el cual comportó en un primer momento que la educación superior, hasta entonces circunscrita a las élites, se generalizase y, con el tiempo, que fraguara el acceso universal a ella (véase Trow, 2000). Cada paso en esta transformación requeriría cambios de amplio calado en la gobernanza del sistema y de sus instituciones (véase también Bleiklie y Kogan, 2007). No obstante, hubo otros factores clave que aumentaron la presión para que se produjera dicho cambio, como cambios en el mercado

laboral de licenciados y cambios en la configuración de las estructuras económicas y los sistemas de innovación nacionales e internacionales (Gibbons *et al.*, 1994, y Leydesdorff y Etzkowitz, 2001) en su avance hacia una economía del conocimiento.

Los estudios de los políticos emprendedores (véase Mintrom and Norman, 2009) sugieren que las perturbaciones en los sistemas suelen derivar en reformas menores que establecen un nuevo equilibrio entre los integrantes de la coalición, si bien en ocasiones han desencadenado reformas radicales en las que el papel desempeñado por estos políticos emprendedores ha sido fundamental. La política de emprendimiento aborda la cuestión de cómo desarrolla una coalición sus políticas específicas, partiendo de la definición de que un político emprendedor es una persona «que asume la iniciativa de dar a conocer problemas de políticas concretas, identificar soluciones y montar una coalición de defensores de dichas soluciones» (véase Dougherty *et al.*, 2013, pág. 7).

Este marco conceptual, que combina el enfoque de la coalición con poner el foco en iniciativas particulares de los políticos emprendedores, se enmarca entre las teorías de medio alcance, lejos de generalizaciones y también de enfoques específicos. Sin desatender las complejidades de cada institución, la senda que conduce a un marco conceptual de esta índole emerge como una conceptualización inductiva de los elementos comunes de las experiencias nacionales, enriquecida por las variaciones que amplifican la gama de opciones que se prestan al desarrollo de políticas (véase Clark, 2004).

Tras la descripción de las tendencias principales en materia de reformas, el presente artículo incluye en el tercer apartado una visión comparativa de las estrategias políticas realizadas en los seis países.

## Reformas de gobernanza en seis países europeos

La literatura especializada detecta un proceso de convergencia en los modelos de gobernanza hacia la adopción de modelos más administrativos y la consolidación de las universidades en tanto que «organizaciones completas», es decir: organizaciones con una «identidad bien definida, una estructura jerárquica y capacidad para actuar con racionalidad» (Seeber *et al.*, 2014, pág. 7). La primera cuestión central a la que las reformas en la gobernanza deben dar respuesta es siempre: quién asume

la responsabilidad última por la decisión y acerca de qué. La segunda pregunta es en qué medida las personas responsables deben rendir cuentas por sus decisiones. La siguiente descripción comparativa de los procesos de reformas mostrará las discrepancias entre los distintos países, pero también sus rasgos comunes. Se divide en dos apartados principales: a) los cambios en la gobernanza de las IES y b) los cambios en el entorno de las IES centrados en la financiación, las políticas de recursos humanos, la garantía de la calidad y las fusiones. Tal separación permite cubrir de manera adecuada el reequilibrio entre la autonomía institucional y los mecanismos de orientación política.

### Emergencia de nuevos modelos de gobernanza

Un rasgo común de los cambios en la estructura de gobernanza de las IES es reforzar la implicación de grupos de interés externos, en especial con experiencia industrial o empresarial en los consejos de gobierno, con el fin de tender lazos más robustos con la sociedad y mejorar la eficiencia interna. En lo tocante a la manera de reclutarlos se registran tres patrones básicos: en **Dinamarca, Finlandia y Portugal**, las universidades pueden elegir libremente a sus miembros externos; en **Austria** y en **Francia**, los miembros externos los designa en parte la universidad y en parte una autoridad externa, y en los **Países Bajos** su designación está completamente controlada por una autoridad externa (si bien ello no excluye las consultas informales).

La creciente incorporación de grupos de interés externos va acompañada de un refuerzo de la supervisión directa (rectores y presidentes) mediante su designación por parte de los consejos de gobierno y la limitación de la influencia del personal universitario (personal académico, no académico y también estudiantes) en los procesos de decisión, si bien este conserva un grado de influencia considerable en la mayoría de los países.

Ahora bien, la inclusión de grupos de interés internos y el reequilibrio de la influencia colegiada en los procesos de toma de decisión de las IES han sido bastante distintos en cada país: en **Portugal**, el organismo más poderoso es el Consejo General, que ha reemplazado los organismos íntegramente colegiados del Senado y la Asamblea Universitarios. El Consejo General es un organismo híbrido, lo cual significa que presenta rasgos tanto de un cuerpo colegiado como de uno de grupos de interés.

Una de las primeras funciones esenciales es la elección del rector o presidente tras una audiencia pública del candidato seleccionado mediante una convocatoria abierta a escala nacional e internacional.

En **Finlandia**, actualmente la estructura de gobernanza de las universidades públicas es híbrida. Profesores, personal docente y alumnos conservan su influencia en el seno de los organismos colegiados en la medida en que adoptan decisiones relativas a quién forma parte del Consejo de Gobierno y durante cuánto tiempo ostentan el cargo. El Consejo está integrado por representantes de los profesores, del personal docente, del alumnado y de grupos de interés externos (un mínimo del 40 %), estos últimos escogidos por los miembros universitarios de los consejos. El Consejo de Gobierno es responsable de determinar los objetivos generales del funcionamiento de la universidad y sus finanzas, así como de establecer sus principios de gestión y de designar al rector.

En **Francia**, el Consejo Universitario conserva una marcada orientación colegiada, gracias a que el número de personas ajenas a la institución incluidas en el Consejo de Administración se reduce a ocho en una junta de entre 24 y 36 miembros. En la actualidad, el presidente de la universidad lo elige por mayoría absoluta el Consejo de Administración, en el cual, desde las reformas de 2007, los miembros externos también tienen derecho a voto. En el segundo nivel de gobernanza, la reforma de 2013 remodeló los procesos de toma de decisión colegiados manteniendo el consejo científico y los consejos de estudios y universitario, al tiempo que establecía un consejo académico conjunto formado por miembros de ambos consejos. El consejo académico es responsable de los temas científicos, educativos y de personal.

En **Austria**, la influencia del organismo colegiado (el Senado) con respecto a las tareas de administración institucional es muy limitada y, en general, se restringe a constituir una comisión de reclutamiento que contrate a nuevo personal académico y a articular planes de estudios, así como a elaborar una breve lista de candidatos a rector elegidos por el Consejo Universitario, integrado por miembros externos. El Senado elige a entre el 40 y el 50 % de los miembros del consejo, mientras que el resto de integrantes los designa el Gobierno. El Consejo Universitario es el principal organismo de gobierno, con funciones de supervisión y la competencia de elegir y cesar al rector.

Dinamarca y los Países Bajos otorgan más competencias a los órganos de gobierno a expensas de los procesos de toma de decisión colegiados.

En **Dinamarca**, los representantes de los grupos de interés externos deben ser mayoría en los consejos de administración. El propio Consejo los elige mediante un proceso aparte. Los miembros internos del consejo los escogen la facultad, el personal y el alumnado, respectivamente. El Consejo escoge y designa al rector tras una convocatoria abierta de candidaturas. Se constituye un «comité de reclutamiento» especial, formado por miembros del Consejo de Gobierno, los consejos académicos y la Dirección, cuya función es evaluar a los candidatos y comunicar su recomendación al consejo.

En los **Países Bajos**, según estipula la Ley de Modernización de la Universidad de 1997, el liderazgo de la universidad corresponde al Consejo Ejecutivo. El Consejo de Supervisión no ejecutivo, integrado por miembros externos nombrados por el Gobierno, asumió determinadas funciones de control que anteriormente correspondían al Gobierno de la nación, incluidas entre ellas la designación de los miembros del Consejo Ejecutivo.

En los seis países considerados, el tamaño de los organismos de gobierno universitarios se ha reducido; se ha puesto mayor énfasis en el liderazgo individual y, por ende, se ha limitado la representación colectiva; el Senado académico también ha visto reducido su tamaño, y el poder de los organismos colegiados a menudo se ha restringido a los asuntos académicos. Los vínculos con actores externos se han reforzado mediante cambios en la constitución de los organismos de gobierno de las universidades. En este sentido, se detecta una tendencia marcada a distanciarse de la elección en pro de la designación de los cargos ejecutivos. En la actualidad, en los seis países, los rectores de las universidades los designan los consejos de sus respectivos centros y, en algunos de ellos, el propio rector se encarga de nombrar a los decanos.

Estos seis países se enmarcan en una tendencia más general, objeto de estudio por parte de muchos investigadores, que se caracteriza por la adopción de un sistema tripolar que comprende al Consejo de Gobierno, los mandos directivos de la institución y las diversas unidades académicas. No obstante, el equilibrio entre estos tres pilares varía en función del país. Una función principal de la autoridad respectiva a cada nivel es la generación de confianza mutua entre todas las partes y el establecimiento de una cultura de responsabilidad colectiva para el éxito de la institución. La legislación relativa a la educación superior en la mayoría de los países estudiados pretende lograr el equilibrio



entre la regulación de la gobernanza y la autonomía organizativa de las instituciones, mediante la cual las universidades tienen la libertad de determinar sus propias reglas de organización interna en sintonía con sus tradiciones académicas y la distribución interna del poder entre los mandos superiores e intermedios. Este tema guarda relación con cómo se cubren los puestos ejecutivos intermedios en las unidades académicas, en el que observamos diferencias importantes. La elección o designación de los mandos intermedios en las universidades es un aspecto al que no se presta la atención que merece. Dichos mandos desempeñan un papel fundamental: la estrategia también se define en las unidades académicas y su comprensión de las oportunidades externas y de las competencias nucleares internas, así como su compromiso con el desarrollo del conjunto de la universidad son esenciales para el éxito. Detectamos diferencias significativas no solo entre países, sino entre instituciones de un mismo país.

En general, el objetivo es hallar el equilibrio adecuado entre los procedimientos de las estructuras administrativas y la autonomía de los trabajadores cualificados representados por los académicos universitarios.

## **Hacia nuevas políticas y procedimientos de dirección**

La revisión de la literatura especializada y las pruebas aportadas por los seis casos de estudio nacionales revelan una tendencia clara hacia un mayor grado de autonomía, acompañada por la introducción de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. La financiación y la garantía de calidad son los principales mecanismos empleados, junto con unas políticas de recursos humanos más flexibles por parte de las universidades y la reconfiguración general de los sistemas de educación superior e investigación como resultado del impulso de las fusiones institucionales.

## **Políticas de recursos humanos más flexibles**

Las universidades son «empresas» con un uso intensivo de recursos humanos. La calidad de su enseñanza, investigación y aportación a la sociedad depende en gran medida de la calidad de su personal y

del alumnado al que atraen. Una parte sustancial de su presupuesto va destinada al personal. De ahí que la autonomía en los asuntos relacionados con el personal haya sido uno de los aspectos clave de las reformas estudiadas. Ello incluye contar con libertad o con restricciones a la hora de contratar, de determinar las remuneraciones, de despedir o de conceder ascensos al personal. Uno de los pasos más importantes es el cambio del estatus del personal universitario, que pasa de pertenecer al funcionariado a ser personal contratado. Esto ocurre en distintas fases del proceso de reforma. Por ejemplo, Dinamarca y los Países Bajos han sido pioneros en este cambio de situación. En **Dinamarca**, el personal docente universitario empezó a dejar de pertenecer al funcionariado en la década de 1960, proceso que estuvo acompañado de medidas para que la contratación laboral resultara más atractiva. En la actualidad existen limitaciones relativas a los procedimientos de contratación y los salarios del personal: si bien el número general de determinados puestos administrativos está limitado por ley, las universidades tienen libertad para contratar al personal académico. Las autoridades danesas también fijan las franjas salariales para el personal administrativo sénior. En cambio, las leyes danesas no especifican las prácticas de despido, aunque sí contienen pautas generales relativas a los procedimientos de ascenso.

En los **Países Bajos**, el personal tiene un estatus híbrido. El personal académico comparte algunos beneficios con el funcionariado (como el fondo de pensiones nacional) al tiempo que sus niveles salariales y las condiciones relativas a estos los establecen la Asociación Nacional de Universidades y los sindicatos en base a convenios laborales colectivos (no estipulados por el Gobierno). Las universidades tienen libertad para contratar y ascender al personal, mientras que el despido está restringido. Entre el profesorado y el profesorado asociado, prácticamente todos los nombramientos son permanentes, mientras que los estudiantes de doctorado y de posdoctorado ocupan puestos temporales. No obstante, debido a la falta de crecimiento del sector de la educación superior, se considera un entorno menos dinámico que ofrece menos oportunidades a los jóvenes científicos para forjarse una carrera profesional en las ciencias.

En Austria, Finlandia y Portugal, el cambio de situación formó parte de un proceso de reforma integral. En **Austria**, la reforma de la situación laboral del personal académico allanó el camino para la reforma de la gobernanza en 2002. Hasta dicha reforma, todo el personal universitario

eran empleados del Estado federal y el número de trabajadores de cada universidad, sus categorías y niveles salariales los determinaban el Gobierno y la regulación respectiva. Con la reforma de 2002, las universidades pasaron a ser los empleadores legales de su personal y las condiciones laborales se determinan como parte de los convenios colectivos acordados entre la Asociación de Universidades y los sindicatos. El objetivo de la reforma no era reducir los costes de personal, sino disfrutar de mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos<sup>3</sup>.

En **Finlandia**, la reforma de 2009 estuvo acompañada por un cambio de la situación laboral del personal universitario, que ahora ya no está empleado por el Estado, sino por las universidades. El estatus de funcionario se sustituyó por contratos laborales. Los cambios, poniendo en práctica la nueva autonomía adquirida, implicaban diseñar una estrategia con visión de futuro concentrada en la búsqueda y el desarrollo de una nueva carrera profesional con posibilidad de obtener la permanencia para el profesorado académico.. La posibilidad de obtener la permanencia es otra herramienta estratégica para distribuir los recursos en las universidades entre sus distintas facultades y disciplinas, puesto que permite la integración de jóvenes investigadores prometedores desde una fase muy temprana ofreciéndoles perspectivas de mejora profesional adecuadas.

En **Portugal**, la situación laboral del personal universitario también ha cambiado con la abolición de los contratos de por vida en la Administración Pública. La situación laboral de las personas que trabajan en la Administración Pública, incluido el personal universitario, es similar a la que se da en el sector privado. El personal académico se contrata durante un período de prueba de cinco años, con la posibilidad de adquirir un puesto permanente tras este. Formalmente, las universidades convertidas en fundaciones disfrutaban de una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos, si bien en realidad la convergencia impuesta por ley entre las vías pública y privada limita el potencial de una gestión de los recursos humanos diferenciada incluso en las universidades con estatus de fundación.

En **Francia**, el personal universitario está formado en su mayor parte por funcionarios. La tendencia de las administraciones públicas a mantener

---

<sup>(2)</sup> Es importante destacar que el cambio de estatus laboral se enmarcó en un acuerdo con los sindicatos para regular la transición hacia una nueva situación laboral y estuvo acompañado de becas estatales para gestionar dicha transición.

un control estricto de todos los servicios públicos representa uno de los principales obstáculos para lograr una mayor autonomía universitaria. Se aplican restricciones a todos los aspectos de la política de personal. Existen franjas salariales establecidas para el personal académico y administrativo y el despido está estrictamente regulado para casi todo el personal universitario. El Estado impone cuotas de ascenso para el funcionariado. Ello explica por qué en la clasificación de autonomía de la Asociación Europea de Universidades (EUA, por sus siglas en inglés), el llamado Scorecard (Bennetot y Estermann, 2017), las universidades francesas ocupan el puesto inferior en materia de autonomía académica y de gestión del personal.

### Más diversificación y autonomía de financiación

El ámbito en el que el delicado equilibrio entre autonomía y control se observa mejor probablemente sea la financiación de las universidades. Parece de sentido común que la autonomía financiera permite a la universidad actuar con mayor flexibilidad y eficacia para afrontar distintos desafíos<sup>4</sup>, si bien con frecuencia se argumenta que la financiación pública es un medio efectivo para orientar el comportamiento de la universidad y del sistema de educación superior en términos de calidad, eficiencia e igualdad. Los seis países estudiados han registrado cambios en el modelo de financiación. En algunos países, estas transiciones se han llevado a cabo al margen de la introducción de nuevos modelos de gobernanza.

En los seis países analizados, la financiación pública de las universidades se lleva a cabo mediante subsidios globales incondicionados. No obstante, la financiación básica se garantiza mediante la aplicación de distintas fórmulas.

En **Finlandia** se utilizan tres fórmulas polinómicas para distribuir la financiación básica (el 64 % del presupuesto universitario global) y se definen objetivos estratégicos específicos, así como de educación e investigación. El presupuesto de cada universidad se establece mediante contratos-programa de cuatro años de duración. La financiación

---

<sup>4</sup> Así se refleja en el análisis de CHEPS, que señala que las universidades de cinco de los seis países bajo escrutinio (el estudio no cubría Francia) presentan un elevado nivel de autonomía para gestionar su propio presupuesto (véase CHEPS *et al.*, 2012, pág. 42).

estratégica constituyó el 10 % del presupuesto global en los cambios del modelo de financiación introducidos en 2013, lo cual repercutirá en el desarrollo de de perfiles específicos para cada universidad.

En el caso de **Austria**, el presupuesto inicial se basa en un contrato-programa trianual que cada universidad pacta con el Ministerio de Educación Superior tomando los planes de desarrollo de la educación superior como punto de partida.

En **Portugal**, en el pasado, las universidades recibían la financiación pública según las fórmulas acordadas entre los organismos representantes de las universidades, las universidades politécnicas y el Gobierno. Con el paso del tiempo, dichas fórmulas se han modificado con la introducción de indicadores que miden la consecución de objetivos, entre otros. El marco legal permite introducir la financiación por objetivos, si bien nunca se ha hecho un uso efectivo de dicha posibilidad.

En **Dinamarca**, la mayor parte de la financiación pública (en torno a dos tercios) se distribuye aplicando fórmulas de financiación. Para asignar esta parte del presupuesto de la educación superior a cada universidad se emplea lo que se conoce como «sistema de taxímetro»<sup>5</sup>. Además de este sistema de financiación, desde 1999 se ha otorgado a las universidades financiación complementaria. Esta posibilidad es consecuencia de negociaciones por separado entre el Ministerio de Ciencia y cada universidad y se concentran en objetivos y resultados pactados para definir los contratos por objetivos.

En los **Países Bajos**, la base para la financiación pública es un subsidio global otorgado a modo de financiación básica y calculado con acuerdo a fórmulas de financiación generales. En 2012 se estableció de manera experimental un mecanismo de financiación adicional basado en contratos por objetivos; en su primera aplicación, se fijó solo para el período comprendido entre 2013 y 2016 y debe reevaluarse antes de transformarse en un instrumento legal. En cuanto a la financiación de la investigación, los Países Bajos son un caso especial, puesto que la financiación se reparte entre las universidades como una subvención global. En general, solo el 11 % del presupuesto público nacional destinado a la financiación de las universidades se asigna de manera competitiva. Aparte de esto, los recursos competitivos son característica

---

<sup>(4)</sup> El «sistema de taxímetro» se estructura en base a indicadores de resultados, que, en gran medida, se refieren a los exámenes aprobados por el alumnado. Se tienen en consideración una amalgama de índices distintos para calcular una única tasa educativa.

esencial en las solicitudes de un gran número de fuentes adicionales de financiación para la investigación, tanto internacionales como privadas.

En **Francia**, la financiación de las universidades se basa en otorgar una suma global definida según variables básicas de la universidad. En 2008, dicha financiación se complementó con la distribución del presupuesto en función de los resultados. A partir de entonces, el presupuesto asignado de manera exclusiva a las actividades de enseñanza se basó en un 10 % en indicadores de resultados, como las tasas de graduación y la integración laboral de los licenciados. En paralelo, el Gobierno francés ha reforzado la orientación hacia la financiación basada en proyectos. A tal fin, en el período de 2005-2006 se creó la Agencia de Investigación Nacional francesa y se aumentó el presupuesto asignado a financiar la investigación competitiva. Esta tendencia se reforzó con el programa estatal *«Investissements d'avenir»* lanzado en 2010.

Cada país aplica criterios muy distintos en cuanto a las tasas universitarias y los préstamos y becas que se conceden a los estudiantes. Cuatro de los seis países estudiados (Austria, Francia, los Países Bajos y Portugal) cobran tasas, mientras que en Dinamarca y Finlandia los estudiantes de la UE a jornada completa están exentos de abonarlas. No obstante, en Dinamarca, los estudiantes que se matriculan en cursos a tiempo parcial sí pagan tasas, así como los estudiantes de fuera de la UE. En Austria se introdujeron las tasas universitarias en 2001, poco antes de la reforma del sistema de educación superior. Aun así, dichas tasas solo las pagan quienes no completan los estudios durante el plazo de tiempo estipulado, más dos semestres adicionales, y los estudiantes de fuera de la UE. En Portugal existen las tasas universitarias desde 1940, pero su coste no se modificó hasta el ajuste de 1992. Cinco años después, el método de cálculo de dicha cifra volvió a modificarse y se aplicaron las mismas tasas a todas las universidades; además, dichas tasas estaban vinculadas al salario mínimo y a la inflación. Posteriormente, en 2003, el coste de las tasas en Portugal se incrementó y se concedió a cada institución el derecho a establecer sus propias tasas dentro de unos límites determinados por el Gobierno. Por otro lado, se registra una tendencia generalizada a aplicar tasas diferentes para los estudiantes de fuera de la UE. En todos estos países, aparte de Finlandia y Francia, los alumnos de fuera de la UE pagan actualmente unas tasas más elevadas que las que se cobran a los estudiantes de la UE. Desde 2017, también en Finlandia los estudiantes de fuera de la UE tienen que pagar tasas y

Francia planea permitir a las universidades que introduzcan tasas a los estudiantes de fuera de la UE a partir de 2019.

## De la garantía de calidad a la potenciación de la calidad

La introducción y aplicación generalizada de procedimientos de garantía de calidad interna (IQA), junto con el refuerzo de la garantía de calidad externa (EQA), es un indicador inequívoco de la creciente autonomía de las universidades. El Informe de Tendencias de 2015 de la Asociación de Universidades Europeas (Sursock, 2015) indicaba que una gran mayoría de los 451 universidades que respondieron al cuestionario aplican políticas y procesos de IQA y los utilizan con fines de planificación y mejora en el seno de sus respectivas instituciones.

A consecuencia de tal expansión de los procesos de calidad interna, la EQA en Europa se orienta cada vez más hacia la realización de auditorías y evaluaciones institucionales. Por lo general, tales métodos son más flexibles, guardan una relación más estrecha con el contexto local y se guían por sus requisitos y, en consecuencia, prestan más atención a la autonomía institucional y a su capacidad de implementar sus propias estrategias. Otro aspecto relevante es el énfasis creciente en la potenciación y la implicación de los grupos de interés y el alumnado en las tareas que desempeñan estos organismos (Kelo, 2014).

Otra tendencia es la creciente internacionalización de la EQA (véase Sursock, 2011) como consecuencia del uso más extendido de pares internacionales y la cooperación de un número creciente de organismos de garantía de la calidad en proyectos de evaluación individuales (por ejemplo, el organismo para la comunidad francófona en Bélgica y el organismo de acreditación de ingeniería en Francia trabajaron conjuntamente para reconocer la ingeniería en Bélgica). También debe mencionarse en este sentido, la recomendación por parte del Consejo de la Unión Europea de que los países permitan a las instituciones utilizar los servicios de cualquier organismo de garantía de la calidad que figure en el Registro Europeo de Agencias de Garantía de la Calidad de la Enseñanza Superior (EQAR). De hecho, el propio concepto de garantía de calidad varía de un país a otro según el vínculo entre la autonomía y la introducción, o la modificación, de los procedimientos de garantía de calidad interna y externa. **Dinamarca, los Países Bajos y Portugal**



se han concentrado sobre todo en la evaluación de los programas de estudios. Los tres países cuentan con una tradición de evaluación o acreditación de programas consolidada (instaurada, por ejemplo, en los Países Bajos desde 1986 y en Portugal desde mediados de la década de 1990). En la actualidad, todos ellos incluyen o avanzan hacia la evaluación institucional y la acreditación de programas.

En el caso de **Austria** y **Finlandia** se han desarrollado auditorías de calidad institucional. Dichas auditorías analizan la fiabilidad del proceso de gestión de la calidad interna de cada institución. Por ejemplo, la primera agencia de garantía de la calidad austriaca llevó a cabo auditorías de calidad con el fin de garantizar la correcta aplicación de procedimientos de gestión de la calidad internos. En Finlandia también se han diseñado auditorías de calidad (junto con revisiones de aspectos específicos y la evaluación de los programas de estudios de ingeniería) con el fin de proporcionar ayuda a las instituciones para establecer una gestión de la calidad interna continua.

En el caso de **Francia**, en 2007 se estableció una nueva agencia de garantía de la calidad, conocida como AERES (siglas en francés de Agencia de Evaluación de la Investigación y la Enseñanza Superior). En un principio era el organismo con más competencias entre todos los representados en los seis países estudiados: le correspondía evaluar todos los programas de estudios, grupos de investigación, organizaciones (por ejemplo, el CNRS) y universidades. No obstante, la ley de 2013 modificó el ámbito de actuación de esta institución de garantía de la calidad (cuyo nombre pasó a ser HCÉRES, siglas en francés de Alto Consejo para la Evaluación de la Investigación y la Educación Superior) y restringió su capacidad a evaluar la investigación.

## Alianzas regionales y fusiones institucionales

La reorganización de los sistemas de educación superior nacionales en Europa como consecuencia de la fusión de distintas instituciones y de alianzas a nivel regional es otro rasgo fundamental de las modificaciones estructurales acaecidas; de hecho, estas reformas han conducido a avances de amplio calado en décadas recientes. En efecto, el continente ha sido testigo de dos fases de fusión durante este período: la primera de ellas se produjo en las décadas de 1980 y 1990 y afectó a Alemania, Reino



Unido, Hungría, los Países Bajos, Noruega y Suecia, mientras que la fase más reciente continúa en curso y afecta a Bélgica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Francia, Irlanda y Gales (Curaj *et al.*, 2014).

En cuatro de los seis países estudiados se detectan procesos de fusión o una tendencia a las alianzas regionales. Desde el cambio de milenio se aprecian ejemplos de reorganización y de fusión entre departamentos, con la consiguiente creación de unidades más amplias para garantizar la estabilidad a largo plazo, en **Finlandia**, **Dinamarca** y **Francia**.

En el caso de los **Países Bajos**, las universidades/facultades de ciencias aplicadas pasaron por un proceso de fusiones en la década de 1990, mientras que en el presente se insta más a aplicar un enfoque de colaboración interuniversitaria. Además, en los últimos diez años se ha producido un proceso voluntario de fusiones en la educación superior y la investigación en Dinamarca, alentado por el Gobierno central; dicho proceso cubre tanto las IES como los centros de investigación. En el presente se está debatiendo la conveniencia de crear un sistema de la Universidad de Dinamarca, que aglutinaría a entre tres y cinco universidades y tres escuelas universitarias.

**Finlandia** adoptó este enfoque en gran medida por los mismos motivos, a saber: para potenciar la capacidad de innovación de las IES y su estatus internacional. El sistema de enseñanza superior se consideraba ineficaz, fragmentado e incapaz de satisfacer a la sociedad en el grado necesario y de implementar el nivel requerido de interdisciplinariedad.

Tanto en Finlandia como en Dinamarca, tales fusiones han derivado en unas instituciones gestionadas de manera más profesional. Se puede observar un movimiento comparable en **Francia**. Comenzó a principios de la década de 1990 a resultas de la promoción de redes regionales mediante el establecimiento de *pôles européens*, o dicho de otro modo: de la asociación de organizaciones de investigación y educación superior situadas en una área geográfica de proximidad. Posteriormente, mediante la legislación de 2006, dichas asociaciones se convirtieron en *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES o centros de investigación y enseñanza superior). Ni los *pôles européens* ni los PRES se establecieron con carácter de obligatoriedad, motivo por el cual no han logrado hacer frente, en la medida en que estaba previsto, el impacto negativo de la fragmentación, una característica muy destacada de la educación superior y la investigación en Francia. En 2011 se inició una nueva evaluación de la excelencia (IDEX) con el fin de promover la idea de premiar a

los consorcios de mayor éxito. Asimismo, con vistas a equilibrar de alguna manera la implantación desigual de los PRES y los crecientes desequilibrios regionales que pudieron detectarse mediante la IDEX, en 2013 se declaró obligatorio establecer las 25 alianzas regionales<sup>6</sup> conocidas como Comue (Communauté d'Universités et Établissements) en distintas regiones de todo el país. Esta ley estipulaba tres posibles planteamientos organizativos: la fusión de instituciones ya existentes, la instauración de una asociación o la creación una organización paraguas.

En los tres países, Dinamarca, Finlandia y Francia, las autoridades centrales han destinado financiación adicional al fomento de la fusión de universidades, politécnicas y otras instituciones de investigación.

En cambio, **Austria** adoptó una política contraria a las fusiones y segregó las facultades de Medicina de las universidades, cosa que comportó una pérdida de su estatus en las clasificaciones internacionales.

**Portugal** afronta dos dificultades: por un lado, un declive demográfico y, por el otro, el desplazamiento de la población desde las zonas de interior hacia el litoral. Ello amenaza la existencia de los centros situados en el interior del país, que cada vez tienen menos estudiantes y, sin embargo, no se han producido fusiones a consecuencia de este cambio, con la salvedad del consorcio formado por tres universidades de la región norte. Otro caso es la Universidad de Lisboa, fundada en julio de 2013, tras la fusión de las anteriores Universidad Técnica de Lisboa y Universidad de Lisboa.

## Renegociar la gobernanza

A pesar de las diferencias en los procesos seguidos por los seis países con respecto a sus objetivos y la aplicación de estos cambios, las siguientes cuatro áreas del contexto universitario –los métodos de financiación, las modificaciones en las políticas del personal, la garantía de la calidad y las fusiones y alianzas– han realizado una aportación destacada a la reformulación de los sistemas de ES.

---

<sup>6</sup> Existen tres formatos legales factibles para tales consorcios, uno de los cuales es la Comue. Sin embargo, dado que la mayoría de los consorcios adoptaron este formato, en este artículo nos referimos a ellos de manera general como Comue.

Las reformas de las que hemos hablado confirman que, en la UE, la gobernanza de los sistemas de educación superior está adquiriendo un mayor grado de complejidad e involucra a más actores. Las modificaciones en la gobernanza institucional se han efectuado en paralelo a modificaciones estructurales en el contexto de la educación superior, con el establecimiento de consejos de investigación y agencias de calidad.

El Estado ya no mantiene un diálogo en exclusiva con las instituciones, sino que comparte el campo de la educación superior con otros grupos de interés. En la actualidad, líderes empresariales e industriales y actores políticos locales y regionales participan en la dirección de las universidades, se sientan en sus consejos de gobierno y les proporcionan herramientas de financiación. Además, la influencia de los gobiernos se ha distribuido entre varios organismos autónomos, como son las agencias de financiación, las agencias de garantía de la calidad, los consejos de investigación o los consejos de educación superior, entre otros, que actúan de intermediarios entre sus ministerios respectivos y las instituciones de educación superior y representan un contrapeso al poder de los ministerios. De ahí que hablemos acerca de un proceso político complejo distribuido en distintos niveles que se expresa en los mismos procesos de reforma.

Un tema central surgido de los procesos de reforma nacionales acaecidos en los seis países ha sido la «renegociación de la relación entre el Estado y las universidades» (Kwiek, 2012, pág. 29), que ha comportado un reequilibrio entre la influencia de los gobiernos y la autonomía institucional. Observamos que la autonomía institucional se ha reforzado en los seis países, al tiempo que los Gobiernos respectivos han retenido el control sobre el sistema en su conjunto (Maassen y Van Vught, 1988). Se ha producido un cambio consistente en que del control estatal se ha pasado a la supervisión estatal de las universidades. La creciente aplicación de subsidios globales, financiación por contrato (u objetivos) y la asignación de fondos adicionales ligados a objetivos específicos indican que el Estado no ha renunciado a su papel como rector del sistema en general y del comportamiento institucional en particular. Ahora bien, el Estado sí ha desplazado el foco de las «políticas sustantivas (determinar con precisión qué debe hacerse y cuándo) a unas políticas más procedimentales (fijación de principios y objetivos)» (Musselin y Teixeira, 2014).

Las descripciones aportadas de los procesos de reforma en los seis países apuntan a la existencia de otras características compartidas. A título de ejemplo, la necesidad de profesionalizar la gestión institucional se debatió por primera vez en la década de 1980, debate que conllevó la introducción de las reformas correspondientes a partir de 1990. No obstante, dichas reformas iniciales solo maduraron como modelo consolidado en unos pocos países. Incluso en los Países Bajos fue preciso aplicar reformas en dos fases durante la década de 1990 para consolidar su modelo de gestión. Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia y Portugal tuvieron que aguardar, al menos, a una segunda oleada de reformas ocurrida en la década de 2000, durante la cual avanzaron hacia una mayor autonomía institucional y la profesionalización de la gestión de sus instituciones.

En cada uno de los países analizados, el proceso de reforma ha progresado a su propio ritmo; es más, dichas reformas reflejan de manera clara la cultura y el trasfondo socioeconómico concreto de cada país. Sin embargo, existen varias características que se repiten en todos ellos. Conviene recalcar que el modelo de las coaliciones promotoras define tres etapas generales de la elaboración de políticas: la formulación de la política, su implantación y su reformulación. En ocasiones, estos procesos son (o, en retrospectiva, parecen ser) más lineales y directos, pero, en otros casos, tienden a seguir un camino más discontinuo.

Además, poner un énfasis excesivo en la legislación a menudo enmascara procesos que podrían haber comprendido un amplio número de fases interactivas recurrentes en distintos niveles. La serie de reformas que tuvieron lugar en Austria en la última década del siglo xx y la primera del XXI son un ejemplo revelador de tal situación. A principios de la década de 1990 se aplicó una reforma estructural cuyo impacto, en opinión de algunos grupos de interés, no fue lo bastante amplio. Ello desencadenó la preparación de la siguiente fase del proceso de reforma, en la que la Conferencia de Rectores desempeñó un papel destacado. Conviene subrayar que los cambios en la situación laboral del personal universitario se definieron de acuerdo con los sindicatos para garantizar una transición sin conflictos.

En los demás países analizados se detectan procesos de coalición comparables. En los Países Bajos, por ejemplo, el replanteamiento y el *feedback* sobre las reformas generales aplicadas, que alteraron de manera drástica el modo de actuar de las instituciones y, de hecho, el sistema de la educación superior en su conjunto, conllevaron una serie de reformas

de menor calado. Otro caso de modificación escalonada mediante una serie de cambios legales lo encontramos en Francia, donde se prevé una tendencia a que el proceso de ajuste conlleve alteraciones frecuentes. En algunos momentos, la investigación es el tema primordial, mientras que, en otros, la educación o actividades de tercera misión ocupan el primer plano. En determinadas ocasiones se considera esencial potenciar los procedimientos de gestión de las instituciones, mientras que en otros momentos se considera vital potenciar el papel del personal académico en los procesos de toma de decisiones.

Los cambios tardan unas dos décadas en dar fruto. En los veinte años transcurridos entre mediados de la década de 1980 y mediados de la de 2000, el clima político y el contexto económico imprimieron a los Gobiernos, independientemente de su orientación política, la confianza suficiente para realizar cambios importantes en sus modelos de gobernanza, tales como: la introducción o fortalecimiento de la competencia entre instituciones; la asignación de subsidios globales complementados con financiación en base a objetivos; la sustitución del modelo de personal funcionario por el de personal contratado; la creación de órganos de gobierno más pequeños con miembros externos y con capacidad de nombrar al rector, o la consolidación de los sistemas de evaluación/acreditación, dimensiones todas ellas presentes en los procesos de reforma. Los pilares fundamentales de dichas reformas han sido constantes en todos los países, si bien la secuencia en la que se introdujeron ha sido en gran medida específica de cada uno de ellos.

La eficacia en la implantación de medidas de reforma parece guardar una estrecha relación con la consecución de un amplio consenso entre los actores principales. En los Países Bajos, las reformas de 1990 se basaron en un proceso consultivo previo. Austria ilustra tanto la relevancia de la Conferencia de Rectores en tanto que actor clave en el proceso como la importancia de la negociación social, sobre todo con los sindicatos, para propiciar la reforma. En Dinamarca, un grupo independiente de actores sociales allanó el camino para las medidas de reforma de 2003, decisiones que se sometieron posteriormente a la evaluación de un grupo de expertos internacional, la cual, a su vez, condujo a la reforma de 2011.

Otro requisito previo para que los procesos de reforma resulten eficaces es que se enmarquen en una estrategia nacional clara y consensuada relativa a la investigación y la educación superior y que las prioridades del sistema estén definidas de manera nítida. Dinamarca, Finlandia y

los Países Bajos demuestran este vínculo entre las estrategias nacionales y las prioridades en su compromiso por desarrollar la «economía o sociedad del conocimiento». En Austria, el Consejo Científico reclamó un papel mucho más relevante al Estado en la orientación del sistema hacia un mejor rendimiento exigiendo una política de educación superior integrada, así como una estrategia nacional en materia de investigación.

Para que la implantación de las reformas sea efectiva es preciso desarrollar un planteamiento claramente definido que incluya estrategias de arriba abajo, así como iniciativas de abajo arriba. Ahora bien, ello no descarta la ambigüedad: es probable que surjan conflictos. No está claro que las modificaciones sustanciales impuestas desde arriba por los ministerios consigan su objetivo. Un enfoque fructífero exige una coalición de actores implicados en distintos niveles del sistema de educación superior, tal como plantea el modelo de coaliciones promotoras. Solo con la colaboración del legislador (por ejemplo, a nivel ministerial e institucional) es posible definir una estrategia clara. A título de ejemplo, los casos de Austria y Finlandia ilustran el papel de la Conferencia de Rectores en la definición y redefinición de las políticas reformistas. En los Países Bajos, el papel de los ministerios fue decisivo para el impulso de la reforma inicial.

En aras de garantizar unas reformas fructíferas, suele ser necesario asegurar la implicación de grupos de interés políticos y sociales, junto con representantes del personal y del alumnado, todos los cuales expresan sus opiniones a través de los grupos promotores. En lugar de creencias y opiniones fundamentales, es muy probable que la fuerza impulsora sea una cierta sensación de apremio alimentada por factores externos, y no meramente por inquietudes académicas.

Con frecuencia, las modificaciones del contexto socioeconómico pueden impulsar las reformas de las universidades. Un ejemplo claro de tal situación se dio en Finlandia, donde las reformas introducidas en la década de 1990 fueron también una reacción a la conmoción provocada por el fin de la Unión Soviética, el socio comercial principal del país. Un factor externo adicional y esencial es un cambio de actitud en la opinión pública. En Dinamarca y Finlandia, los rankings de universidades han tenido un impacto notable. En ambos países, dichos rankings han concienciado a la opinión pública de la necesidad de que existan universidades centradas en la investigación con relevancia en el panorama internacional, y ello ha fomentado la fusión de universidades.

Los rankings son también un factor revelador de la internacionalización del sistema de educación superior de un país. En la actualidad, las universidades compiten a nivel nacional e internacional por estudiantes, personal académico y financiación para la investigación. De manera simultánea, en el seno de la UE, las estrategias de la Unión tienen un impacto creciente en las políticas de educación de los estados miembro. El Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y el proceso de Bolonia, y en particular la mayor preeminencia otorgada a la calidad, junto con la aplicación de múltiples reformas, ha enfatizado e incrementado las obligaciones de los equipos de gestión de las universidades.

Otros aspectos, como por ejemplo un cambio en el gobierno de un país o modificaciones en administraciones específicas, pueden conllevar consecuencias imprevistas para el sector de la educación superior. Aun así, expertos tanto de Dinamarca como de los Países Bajos subrayan la importancia de llegar a un consenso para diseñar una estrategia coherente en materia de educación superior e investigación.

## Conclusión

En este estudio se han confirmado diversas tendencias claramente identificables en la gobernanza de las instituciones de educación superior, las más destacadas de las cuales son el aumento de la competencia entre centros y la mayor autonomía adquirida por estos, si bien cabe tener presentes también los mayores niveles de rendición de cuentas asumidos. En términos generales, dichos niveles superiores de rendición de cuentas pública han implicado la introducción de un sistema tripartito integrado por un Consejo de Gobierno, la estructura administrativa y las diversas unidades académicas. Ello ha conllevado un mayor protagonismo de la estructura administrativa de las universidades, la incorporación de grupos de interés externos en los organismos rectores del centro y la necesidad de redefinir la función de los organismos colegiados con el fin de alcanzar un mayor equilibrio entre estos tres sectores, que, lógicamente, es distinto en cada país. De manera simultánea, los mayores niveles de autonomía también demuestran la tendencia de los Gobiernos centrales a adquirir un mayor papel rector, por ejemplo, mediante la asignación de la financiación como manera de impulsar los objetivos de su enfoque estratégico.



En contraste con las tendencias descritas, algunos sistemas universitarios nacionales en Europa no han introducido muchas de las reformas mencionadas. El sistema universitario español es uno de ellos. En este sistema no se ha formado nunca una coalición de intereses con suficiente poder para cambiar la lógica del sistema universitario en línea con lo acontecido en los sistemas universitarios de los países analizados en este artículo<sup>7</sup> de manera que, para destacar dos aspectos, el modelo de gobierno de las universidades, el sufragio universal ponderado, es marcadamente extemporáneo en relación a lo que sucede en la mayoría de países europeos de referencia y también, a diferencia de ellos, las posiciones permanentes del profesorado se alcanzan de manera predominante mediante el estatus de funcionario público y no mediante contratos laborales.

Las experiencias descritas en Kruger, Parellada, Samoilovich y Sursock (2018) demuestran asimismo que la reforma de los sistemas de educación superior es un proceso de negociación complejo basado en coaliciones promotoras, que, en determinados casos, impulsado por políticos emprendedores, ha conllevado reformas de un éxito incontestable y, en otros, solo de manera parcial. Los ejemplos expuestos demuestran que los procesos de reforma tienen lugar de manera gradual. Cuando se logra un equilibrio entre las coaliciones promotoras, es probable que los subsistemas disfruten de una elevada estabilidad con el paso del tiempo. Solo cuando la presión externa e interna para el cambio se percibe como insostenible la coalición promotora se desequilibra y busca un nuevo equilibrio mediante la introducción de reformas.

## Bibliografía de referencia

- Bennetot, E and Estermann, T. (2017). *University autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. European University Association (EUA), Brussels
- Bleiklie, I. and Kogan, M. (2007) Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, Vol. 20, Issue 4, 477-493.

---

<sup>6)</sup> Sobre la influencia del entorno internacional en los sistemas universitarios nacionales puede verse Dobbins and Knill (2017)



- Dobbins, M. and Knill, Ch. (2017) Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance, *Policy and Society*, Vol 36, Nº 1, 67-88,
- Cerych, L and Sabatier, P. (1986) Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe. Stoke-on-Trend: Trentham books.
- CHEPS, IoE and Technopolis group (2012) *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report*. Center for Higher Education Policy Studies. Recuperado de <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288/FUN+Vol+1+Main+report.pdf>
- Clark, B.R. (2004) *Sustaining Change in Universities, Continuities in case studies and concepts*. New York: Open University Press.
- Curaj, A., L., Georghiou, J., Harper C. and Egron-Polak, E. (eds) (2014) *Mergers and Alliances in Higher Education: International Practice and Emerging Opportunities*. Cham: Springer.
- Dougherty, K. J., Natow, R. S., Bork, R. H., Jones, S. M. and Vega, B. (2013) Accounting For Higher Education Accountability: Political Origins of State Performance Funding for Higher Education. *Teachers College Record*, Vol. 115, Nº 1, 1-50
- Eurydice/European Commission/Education et Culture DG (2008) *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gibbons, M. Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. and Trow, M. [Eds.] (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamic of Science and Research in Contemporary Societies*. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Kelo, M. (2014) *QA agencies in Europe - establishment, development, trends and priorities*. Ponencia presentada en la conferencia Quality Assurance in Higher Education in Southern Mediterranean Countries: A Tool to Promote International Cooperation, Brussels, Belgium, 28 March.
- Kruger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. and Sursock, A. (Editors) (2018) *Governance reforms in European University systems*. The case of Austria (Winckler, A.), Denmark (Holm-Nielsen. L. B), Finland (Lindqvist, O.V.), France (Abécassis, A.), the Netherlands (Noorda, S. J.) and Portugal (Assunção, M. & Teixeira, A.). Educational Governance Research 8, Cham: Springer

- Kwiek, M. (2012) The Growing Complexity of the Academic Enterprise in Europe: A Panoramic View. In Kwiek, M. and Kurkiewicz, A. (Eds.) *The Modernisation of European Universities. Cross-National Academic Perspectives* (27-60). Frankfurt a.M. / New York: Peter Lang
- Leifeld, Philip (2013) Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics; *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, N° 1, 169-198.
- Leydesdorff, L. and Etzkowitz, H. (2001) The Transformation of University-industry-government Relations. *Electronic Journal of Sociology* 4 (October 2001) Recuperado de <https://www.sociology.org/ejs-archives/vol005.004/th.html>
- Maassen, P.A. and van Vught; F.A. (1988). An intriguing Janus-head: the two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, Vol. 23, N° 1/2, 65-76.
- Mintrom, M., and Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, Vol. 37; Issue 4, 649-667.
- Musselin, C. and Teixeira, P. N. (2014) *Higher Education Dynamics. Reforming Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Rozbicka, P. (2013) Advocacy Coalitions: Influencing the Policy Process in the EU; in *Journal of European Public Policy*, Vol. 20; Issue 5; pp. 838-853
- Sabatier, P. A. (1998) Advocacy Coalitions: revision and relevance for Europe; in *Journal of European Public Policy*, Vol. 5; Issue 1; pp. 98-130.
- Seeber; M., Lepon, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, E., et ál. (2014) European Universities as complete organizations? Understanding, Identity, Hierarchy and Rationality of Public Organisations. *Public Management Review*. Published online: 28 Jul 2014. Paper version *Public Management Review*, Vol. 17, Issue 10, 1444-1474.
- Shattock, M. (2014a) The context of 'modernising' reforms in university governance. In Shattock, M. (Ed.) *International Trends in Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority* (1-13). London/ New York: Routledge.
- Shattock, M. (2014b) Autonomy, self-government and the distribution of authority: international trends in university governance. In Shattock,

- M. (Ed.) *International Trends in Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority (184-198)*. London/ New York: Routledge..
- Sursock, A. (2011) 'Accountability in Western Europe: Shifting quality assurance paradigms', in Stensaker, B. and Harvey, L. (Eds.) *Accountability in Higher Education: Global Perspectives on Trust and Power (111-132)*. New York/ London: Routledge.
- Sursock, A. (2015) *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*. Brussels: European University Association
- Trow, M. (2000) *From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage*. Research and Occasional Paper Serie: CSHE.1.00. Berkeley, CA: University of California, Berkeley, Center for Studies in Higher Education. Recuperado de <https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/pp.trow.masshe.1.00.pdf>

**Dirección de contacto:** Karsten Krüger. Fundación Bosch y Gimpera, Universidad de Barcelona. Passeig Salvador Espriu 4; 3º 2ª. 08800 Vilanova i la Geltru, Barcelona. E-mail: kkruger@fbg.ub.edu



# Implementing Governance reforms: Policy games in European university systems<sup>1</sup>

## Implementando las reformas de la gobernanza: Las reglas de juego en los sistemas universitarios europeos

DOI: 10.4438/1988-592X-RE-2019-385-415

**Karsten Krüger**

*Fundación Bosch y Gimpera, Universidad de Barcelona*

**Martí Parellada**

*Universidad de Barcelona. Instituto de Economía de Barcelona*

**Daniel Samoilovich**

*Asociación Columbus*

**Andrée Surssock**

*European University Association*

### **Abstract**

Since the 1990s, many European countries have reformed their higher education systems. The reforms were characterised by the disappearance of direct state control of higher education institutions (HEI) in favour of greater autonomy of universities. At the same time new mechanisms for regulation and accountability were introduced, increasing the control of institutional results.

This article analyzes the processes of structural reforms in six European countries: Austria, Denmark, Finland, France, the Netherlands and Portugal. Despite the differences between each of these countries in relation to their respective reform processes, common trends can be observed in terms of governance, human resources policy, financing, quality assessment and mergers.

National reforms and their results confirm that the governance of higher education system is increasingly complex. The state is no longer the exclusive interlocutor with HEIs, but shares it with other social actors such as: autonomous agencies

---

<sup>(1)</sup> This article is part of a larger study that has been founded by Cámara de Comercio de España, Conferencia de Consejos Sociales de las universidades españolas and CYD Foundation.

(e.g. funding agencies, quality assurance, research councils, and higher education councils), business and industry leaders, local and regional political actors.

Reforming higher education systems is a difficult political bargaining process, which in some cases, has led to successful reforms and in other cases to changes that were partially successful. The examples presented show that reform processes take place in waves. When a balance has been struck between the advocacy coalitions, the subsystems are likely to be highly stable over time. Only when the external and internal pressure for change is perceived as unsustainable will the advocacy coalition become unbalanced and seek a new equilibrium by means of introducing reforms.

*Key words:* European university system, university governance, university reforms, human resources, funding, quality assurance, mergers

### **Resumen**

Desde los años 90, muchos países europeos han reformado sus sistemas de educación superior. Las reformas se caracterizaron por la desaparición del control estatal directo de las instituciones de educación superior (IES) en favor de una mayor autonomía de las universidades. Al mismo tiempo se introducían nuevos mecanismos de regulación y de rendición de cuentas aumentando el control de los resultados institucionales.

Este artículo analiza los procesos de reformas estructurales en seis países europeos: Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal. A pesar de las diferencias entre cada uno de dichos países en relación a sus respectivos procesos de reformas, se observan tendencias comunes en materia de gobernanza, política de recursos humanos, financiación, evaluación de la calidad y fusiones.

Las reformas nacionales y sus resultados confirman, que la gobernanza de los sistemas de educación superior es cada vez más compleja. El estado ya no tiene la exclusividad en el diálogo con las IES, sino que lo comparte con otros actores sociales como: las agencias autónomas (p.ej. agencias de la financiación, agencias de calidad, los Consejos de Investigación, y Consejos de Educación Superior), representantes empresariales, actores políticos regionales y locales.

Reformar sistemas de educación superior es un proceso de negociación política difícil, que, en algunos casos, ha acabado en cambios substanciales, y, en otros casos, ha introducido solo cambios parciales. Los casos presentados muestran que los procesos de reformas suelen producirse en etapas. Cuando se ha llegado a un equilibrio entre las coaliciones de interés, los subsistemas son, con mucha probabilidad, muy estables en el tiempo. Solo cuando la presión externa e interna hacia un cambio se vuelve insostenible las relaciones entre las coaliciones de interés se vuelve inestable y se busca un nuevo equilibrio a través de reformas.

*Palabras clave:* sistema universitario europeo, gobernanza de universidades, reforma de universidades, recursos humanos, financiación, garantía de calidad, fusiones

## Introduction

Since the 1990s, many European countries have reformed the governance of their higher education systems. In the majority of instances, these reforms have overlapped with other far-reaching changes in the higher education system of the continent, including most notably the Bologna Process. Structural reforms are currently characterised by a general shift away from direct state control of higher education institutions (HEIs) and a move towards increasing levels of institutional autonomy. At the same time, arms-length steering mechanisms have been introduced at the systems level and greater accountability has been required to control for institutional performance<sup>2</sup>.

This paper deals with the implementation of these reforms in six European countries: Austria, Denmark, Finland, France, Netherlands and Portugal. It is restricted to continental West European countries that have undertaken governance reforms in higher education systems which historically have been more state-driven than their counterparts in the UK and the United States (Shattock 2014a, p. 2). The implementation of higher education policies differs from that of other public policies precisely because of the interaction between a multitude of autonomous actors (e.g. education authorities, autonomous universities, professional associations, etc.) and that it is complicated further by the diffusion of authority throughout the structure (Cerych and Sabatier 1986). Here must be added the increasing interrelation between European, national and regional policies in higher education and research (Kwiek, 2012 and Shattock, 2014b, p. 185).

This paper provides a comparative description of the reforms in the six selected countries focusing on the reforms games that various actors played. The advocacy coalition framework (ACF) developed by Sabatier and others (see, for example, Sabatier 1998; Rozbicka, 2013), suggests that policy reforms depend, on the one hand, on factors that are external to the respective policy systems (such as socio-economic developments, changes in public opinion, changes in the governing coalition, etc.) but also on tensions that characterize the political subsystem. Yet, specific

---

<sup>(1)</sup> The 2008 Eurydice Report, 'Higher Education Governance in Europe' advocated a clear shift from direct state regulation and control towards steering or guidance mechanisms, including the creation of new intermediate actors (such as quality assurance agencies). This coincided with a shift in the internal governance models towards "new models of managerial self-governance".

reforms depend on the advocacy coalitions that prevail in the policy subsystems, such as higher education. These coalitions are formed by actors from different organizations and institutions and from different institutional and geopolitical levels of public administration. Indeed, the ACF “explicitly argues that most coalitions will include not only interest group leaders, but also agency officials, legislators from multiple levels of government, applied researchers and perhaps even a few journalists.” (Sabatier 1998: 103). The framework suggests that coalitions are organized around different types of belief, including ‘deep core’ beliefs (that is, fundamental values and norms) and policy core beliefs, which “are the fundamental ‘glue’ of coalitions” (Sabatier 1998, p.103). The ACF holds that policy subsystems (as represented here by higher education) are structured around advocacy coalitions and that when equilibrium has been struck between these coalitions, the subsystems are likely to be highly stable over time. Indeed, policy stability is only interrupted when profound changes disrupt the equilibrium (Leifeld 2013) as for instance the increasing number of enrolled students in the 1970s, which transformed elite higher education to mass higher education and, subsequently, to universal access (see Trow, 2000). Each step in this transformation required far-reaching changes in the governance of the system and of their institutions (see also Bleiklie and Kogan, 2007). But, there were a number of other key factors that contributed to this pressure for change such as changes in the graduate labour market and in the configuration of the national and international innovation systems and economic structures (Gibbons et al., 1994 and Leydesdorff and Etzkowitz, 2001) as they ventured towards the knowledge-based economy.

Studies of policy entrepreneurs (see Mintrom and Norman, 2009) suggest that perturbations in the systems often result in minor reforms that establish a new equilibrium between the coalition members, but sometimes they caused radical reforms due to the critical role played by ‘policy entrepreneurs’. A policy entrepreneur is defined as a person “who takes the initiative to promote particular policy problems, identify solutions, and assemble a coalition of advocates for these solutions” (see Dougherty et al., 2013, p. 7) while policy entrepreneurship addresses the question of how a coalition develops its specific policies.

This conceptual framework, combining the coalition approach with the focus on particular initiatives of political entrepreneurs, is placed among medium-range theories, equally distant from generalizations as



well as from the specifics of individual accounts. Without ignoring the complexities of each institution, the path to such a conceptual framework emerges as an inductive conceptualization of the common elements in the national experiences, enriched by the variations that amplify the range of options for policy development (see Clark, 2004).

After a description of the main reform trends, this article provides in the third section a comparative vision of the policy games played in the six countries.

## **Governance Reforms in six European countries**

The specialist literature detects a process of convergence in governance models towards the adoption of more managerialist models and the consolidation of universities as ‘complete organisations’ that is, organisations with a “well-defined identity, hierarchical structure and capacity for rational action” (Seeber et al., 2014: 7). The first central question, to which governance reforms must give an answer, is always: Who takes the final responsibility for decision and about what? The second question is, in what way the responsible persons account for their decisions? The following comparative description of the reform processes will show the difference among countries, but also the common features. It is divided in two main sections: a) the changes in the governance of HEIs; and b) changes in the HEI’s environment focused on funding, human resource policies, quality assurance and mergers. This separation allows addressing adequately the rebalance between institutional autonomy and political steering mechanisms.

## **Emergence of new governance models**

Reinforcing links with society and improving internal efficiency has been a common goal. This has been translated into changes in the governance structure of HEI by strengthening the involvement of external stakeholders, especially with industrial or business experience in governing or supervisory boards. With regard to the mode of their recruitment, there are three basic patterns: in **Denmark, Finland** and **Portugal**, universities can freely decide on external members; in **Austria**

and **France** external members are partly appointed by the university and partly by an external authority; in the **Netherlands** the appointment is completely controlled by an external authority (without excluding informal consultation).

The increasing incorporation of external stakeholders is accompanied by the reinforcement of the line management (rectors and presidents) through their appointment by the governing boards and the limitation of the influence of the university staff (academics, non-academic staff and also students) in the decision processes, even though those categories maintain a considerable degree of influence in the majority of countries.

However, the inclusion of internal stakeholders and re-balancing collegiate influence in the decision-making processes of HEIs has been subject to considerable variation among countries: in **Portugal** the most powerful body is the General Council, which has replaced the purely collegiate bodies of the University Assembly and Senate. The General Council is a hybrid body in that it has the characteristics of both a collegiate and a stakeholder body. One of its essential functions is the election of the rector or president after a public hearing of the candidate selected through a national and international open call for candidates.

In **Finland**, the current governance structure of public universities is hybrid. Professors, teaching staff and students retain influence within the collegiate bodies insofar as they make decisions as to who should sit on the governing board and how long they should stay in office. The board is composed by representatives of the professors, teaching staff, students and external stakeholders (a minimum of 40%), the latter elected by the university members of the boards. The board is then responsible for determining the overall objectives of university operations and university finances, for establishing its management principles and the appointment of the rector.

In **France**, the university council maintains a strong collegiate orientation as the number of external members in the administration council is limited to eight for a board of between 24 to 36 members. The university president is currently elected by an absolute majority of the administration council, in which, since the 2007 reforms, the external members also have the right to vote. At the second governing level, the 2013 reform reshaped collegiate decision-making processes, maintaining the scientific council and the council for studies and university, while also establishing a joint academic council formed by members of these

two councils. The academic council is responsible for staff, scientific and educational issues.

In **Austria** the influence of the collegiate body (senate) regarding institutional management tasks is very limited, mainly to set up a search commission to hire new academic staff and to validate curricula, but also to elaborate a short list for rector candidates elected by the university council, which is formed by external members. But the Senate elect between 40% and 50% of the members of the council, the other members are named by the government. It is the main governance body with supervisory functions and the competence to elect and dismiss the rector.

Denmark and the Netherlands concede more competences to the governing bodies at the expense of collegiate decision-making processes. In **Denmark** external stakeholders must be the majority in the governance boards. They are selected through a separate process by the board itself. Internal board members are elected by faculty, staff and students respectively. The board selects and appoints the rector after an open call for candidates. A special 'search committee', formed by members of the Governing board, academic councils and top management, is constituted which evaluates the candidates and presents its recommendation to the board.

In the **Netherlands**, with the University Modernization Act of 1997, the university leadership remains with the executive board. The non-executive supervisory board, formed by external members appointed by the government, took over some oversight functions from the national government, including the appointment of members of the executive board. In all six countries, however, the size of the university governing bodies has been reduced; greater emphasis has been placed on individual leadership, thereby limiting collective representation; the academic senate has also been reduced in size; and the power of collegial bodies has often been limited to academic affairs. Links with external actors have been reinforced through changes in the constitution of the universities' governing bodies. Here, a significant trend has been the move away from the election to the designation of executive roles. In the six countries, university rectors today are appointed by their respective university boards and, in some of them, the deans are also appointed by the rector.

The six countries are part of a more general trend, studied by many researchers, characterised by the adoption of a tripolar system comprising the governing board, the institution's line management and the various

academic units. The balance between these three pillars, however, varies from country to country. A primary function of the respective authority at each level is the building of trust among all parties and the establishment of a culture of collective responsibility for the success of the institution. Higher education laws in most of the countries analysed seek to strike a balance between governance regulations and the organisational autonomy of the institutions, whereby universities are free to determine their own rules of internal organisation in keeping with their academic traditions and the internal distribution of power between top and middle management. This issue is related to how intermediate executive positions in the academic units are covered, where we observe important variations. Whether middle management at universities is appointed or elected is a subject that has not been studied sufficiently. Middle management play a pivotal role: strategy is also defined at the level of academic units, their understanding of external opportunities and internal core competences as well as their commitment to the development of the whole university are critical for success. We find significant differences not just across countries, but also among institutions in the same country.

All in all, the aim is to find the right balance between the procedures of line management and the autonomy of knowledge workers as represented by university academics.

## **Towards new policies and steering mechanisms**

The review of the specialised literature and the evidence from the six national case studies all point to a clear trend towards a greater degree of autonomy, which is accompanied by the introduction of mechanisms of supervision and accountability. Funding and quality assurance are the main mechanisms employed here, combined with the universities' more flexible human resource policies and a general reconfiguration of higher education and research systems as a result of institutional mergers.

## **More flexible human resources policies**

Universities are human resource-intensive 'businesses'. The quality of their teaching, research and contribution to society depends primarily on

the quality of their staff and the students they attract. A substantial part of their budget is spent on personnel. Thus, autonomy in personnel matters has been one of the key aspects of the reforms under study. This includes freedom or restrictions related to hiring, remuneration, dismissal and promotion of their staff. One of the most important steps is the change of the status of the university staff from civil servants to contractual employees. This happens at different stages of the reform process.

For instance, Denmark and the Netherlands have been pioneers in the status change. In **Denmark**, the end of civil servants started in the 1960s accompanied by measures to make it more attractive to be employed on a private basis. Nowadays, limitations exist with regard to recruitment procedures and staff salaries: while the overall number of certain administrative posts is limited by law, universities may freely hire academic personnel. Danish authorities also set salary bands for senior administrative staff. By contrast, Danish laws do not specify dismissal practices; they do, however, contain general guidelines concerning promotion procedures.

In the **Netherlands**, staff has a hybrid status. Academic staff share some benefits with civil servants (such as the national pension fund) while at the same time their salary levels and related conditions are set by the national association of universities and the unions on the basis of collective labour agreements (not set by the government). Universities are free to recruit and promote personnel, but dismissal is restricted. Within the ranks of associate professor and professor, almost all appointments are on a permanent basis, while PhD students and postdocs have temporary positions. However, due to the lack of growth of the higher education sector, it is considered a less dynamic environment with fewer opportunities for young scientists to have a career in science.

In Austria, Finland and Portugal, the status change formed part of the whole reform process. In **Austria**, the reform of the labour status of the academic staff paved the way for the governance reform in 2002. Up to that reform, all university staff were employees of the federal state and the number of employees at each university, their categories and wage level were determined by the state and the respective regulation. With the reform of 2002, the universities became the legal employers of the staff and their working conditions are part of collective agreements between the association of universities and the trade unions. The reform

was not implemented to reduce staff costs, but to achieve more flexibility in human resource management<sup>3</sup>.

Also in **Finland**, the reform of 2009 was accompanied by a change of the labour status of the university staff, who are no longer employed by the state but by the universities. Civil servant employment was replaced by a contractual relationship. Changes involved crafting a forward-looking strategy with focal areas for research and developing a new tenure-track career system for the academic faculty, thus utilising the newly acquired autonomy. Tenure track is becoming another strategic tool for allocating resources in the universities across their schools and disciplines, as it allows the integration of promising young researchers early enough by offering them proper career prospects.

In **Portugal**, the labour situation of the university staff also changes as lifetime contracts in the public administration had been abolished. The labour situation of people working in the public administration including university staff is actually more similar to the situation in the private sector. The academic staffs are contracted on a tenure track, with a five-year probation period. Formally, those universities that have converted to a foundation status have a higher flexibility in human resource management, but in fact the legally imposed convergence between public and private tracks diminishes the potential of a differentiated human resource management, even at universities with foundation status.

In **France**, university staff is mostly civil servants. The tendency of national administrations to keep close control of all public services is a major obstacle to achieving greater university autonomy. Restrictions apply to all aspects of staffing policy. Salary bands are prescribed for academic and administrative staff, and dismissals are strictly regulated for nearly all university personnel. The state imposes promotion quotas for public servants. This explains why, in the EUA Autonomy Scorecard (Bennetot and Estermann, 2017), French universities are at the bottom of the chart for staffing and academic autonomy.

---

<sup>(2)</sup> It is important to mention that the change of labour status was framed by an agreement with the trade unions to regulate the transition to the new labour status and was accompanied by state grants to manage the transition.

## More funding autonomy and diversification

Funding is the area where the delicate balance that is struck between autonomy and steering is best observed. It seems common sense that financial autonomy allows the university to act more flexibly and efficiently in facing different challenges<sup>4</sup>, but it is also commonly argued that public funding is an effective means to steer the behaviour of the university and the higher education system in terms of quality, efficiency and equity. All six countries studied have witnessed changes in their funding scheme. These transitions have been carried out in some countries independently of the introduction of new models of governance.

In the six countries concerned, the public funding of universities is implemented by means of block grants. Nevertheless, core funding is ensured by the application of different formulas.

In **Finland**, three polynomial formulas are used to distribute core funding (64% of the entire university budget), and education, research and specific strategic goals are defined. Each university's budget is established in programme contracts of four years' duration. Strategic funding constitutes 10% of the overall budget in the funding changes introduced in 2013, and this will be significant for the development of profiling.

In the case of **Austria**, the starting budget is based on a three-year performance agreement made by each university with the Ministry of Higher Education, taking development plans for higher education as the starting point.

In **Portugal**, universities used to receive public funding as a lump sum based on the formulas originally set out as a result of agreements between bodies representing universities, polytechnic universities and the government. Over the course of time, these formulas have been modified, with indicators that measure the achievement of aims being included. According to the legal framework, performance contracts could be instituted although, effectively, no use has ever been made of them.

In **Denmark**, the greater part of public financing (around two-thirds) is allocated by means of funding formulas. In order to assign this part of the higher education budget to the individual universities, what is

---

<sup>4</sup> This is reflected in the CHEPS analysis, pointing out that the universities in five of the six countries under scrutiny (France was not covered by the study) have a high level of autonomy to manage their own budget (see CHEPS et al. 2012: 42).



known as a taximeter system is employed<sup>4</sup>. In addition to this funding system, dialogue-based tools have been employed to give universities complementary funding since 1999. These funding instruments are a consequence of separate negotiations between the Ministry of Science and each university; they concentrate on agreed objectives and results in order to define performance contracts.

In the **Netherlands**, the basis for public funding is a lump sum as core funding, or a block grant calculated on the basis of general funding formulas. In 2012, an additional funding mechanism through performance-based contracts was set up on an experimental basis; in the first instance this was only for the 2013-2016 period, and it is to be re-assessed prior to it being transformed into a legal instrument. As regards research funding, the Netherlands is a special case as the finance is distributed among universities in the form of a lump sum. Overall only 11% of the national public budget for university finance is allocated competitively. Apart from this, competition is an essential feature in applications to a large number of additional sources of research funding, whether international or private.

In **France**, where the funding of universities is actually based on the lump-sum principle, basic funding is based on input factor. In 2008, it was complemented by output oriented budget allocation. From then on, 10% of budget assigned to teaching activities alone was based on output indicators as graduation rates and job placement of graduates. At the same time, the French government also reinforced the orientation toward project-based funding and created, in 2005-06 the French national research agency. The government also increased the budget allocated to the funding of competitive research. The trend toward funding on the basis of excellence became even stronger with the state programme '*Investissements d'avenir*' launched in 2010.

Each country applies very different criteria as regards student fees and the loans and grants made available to students. Four of the six countries studied, namely Austria, France, the Netherlands and Portugal, charge fees, whereas in Denmark and Finland national and full-time EU students are exempt from tuition fees. However, in Denmark, students registered for part-time courses are obliged to pay fees, as are non-

---

<sup>4</sup> The 'taximeter system' is structured on the basis of output indicators, to a great extent in terms of the examinations that students pass. An amalgam of different rates (teaching, field work, joint expenses and building 'taximeter') are taken into account to calculate a single education rate.



EU students. Fees were introduced in Austria in 2001, shortly before the higher education system was reformed. Nevertheless, such fees are only paid by those who do not complete their studies within the time stipulated plus a further two semesters and non-EU students. Fees have existed in Portugal since as long ago as 1940, but their cost remained unmodified until it was adjusted in 1992. Five years later, the method by which the amount was calculated was changed again, the same fees being applicable to all universities; in addition, fees were tied to the minimum wage and inflation. Subsequently, in 2003 the cost of fees in Portugal was further increased, and each institution was given the right to establish their level within limits set by the government. Moreover, there is a marked trend towards introducing different fees for non-EU students. In all these countries, apart from Finland and France, students from outside the EU currently pay higher fees than those charged in the case of EU students. Since 2017, also in Finland non-EU students must pay annual fees and France plan to introduce a new policy that will enable universities to charge non-EU students fees as from 2019.

### **From Quality assurance to Quality enhancement**

The introduction and widespread application of internal quality assurance (IQA) procedures together with the strengthening of external quality assurance (EQA) is an unequivocal indicator of universities' increasing autonomy. The European University Association's Trends 2015 report (Sursock, 2015) showed that a great majority of the 451 universities that answered the questionnaire apply IQA policies and processes and makes use of them for planning purposes and improvements within their respective institutions.

As a consequence of this expansion of internal quality processes, EQA in Europe is increasingly moving towards quality audits and institutional assessments. By and large such methods are more flexible, more closely related to the local context and guided by its requirements and, hence, pay greater respect to the need for institutional autonomy and to their ability to implement their own strategies. Another relevant aspect is the increased emphasis on enhancement rather than accountability and the implication of stakeholders and students in the tasks carried out by such bodies (Kelo, 2014).

A further development is the increased internationalisation of EQA (see Sursock, 2011) as a consequence of the greater use of international peers and the cooperation of a growing number of quality assurance agencies in individual evaluation projects (for instance, the agency for the Francophone community in Belgium and the engineering accreditation body in France worked in tandem to recognize engineering in Belgium). The recommendation on the part of the Council of the European Union that countries should permit institutions to make use of the services of any quality assurance agency to be found on the European Quality Assurance Register (EQAR) might also be mentioned at this juncture. In fact, the approach to quality assurance varies from one country to another despite the link between autonomy and the introduction of or modifications to external and internal quality assurance. **Denmark**, the **Netherlands** and **Portugal** have mainly concentrated on study programmes. All three countries have a long-established tradition of programme assessment or accreditation (for instance in the Netherlands since 1986, since the mid-1990s in Portugal). They are now all including or moving towards institutional assessment as well as programme accreditation.

In **Austria** and **Finland**, institutional quality audits have been developed that the reliability of the process of the internal quality management of individual institutions. For instance, the first Austrian quality assurance agency carried out audits of quality to guarantee the correct application of internal quality management procedures. Finland has also developed quality audits (together with reviews of specific aspects and the assessment of engineering study programmes), which are intended to provide assistance to the institutions in order to establish continuous internal quality management.

In the case of **France**, a new quality assurance agency was established in 2007. At the outset, AERES (*Agence d'évaluation de la recherche et de l'enseignement supérieur*) had the broadest competences among all the bodies represented in the six countries studied: it was responsible for assessing all study programmes, research groups, organisations (for example the CNRS) as well as universities. The 2013 law, however, modified the scope of this quality assurance institution (the name of which was changed to HCÉRES – High Council for Evaluation of Research and Higher Education) and restricted its capacity to evaluate research.

## Regional alliances and institutional fusions

The reorganisation of national higher education systems in Europe as a consequence of the fusion of different institutions and alliances at a regional level is another fundamental feature of the structural modifications that have taken place; indeed, these reforms have led to far reaching developments in recent decades. The continent has witnessed two phases of fusion during this period: the first occurred in the 1980s and 1990s, affecting Germany, the United Kingdom, Hungary, the Netherlands, Norway and Sweden, while the more recent phase is still ongoing; the latter has affected and continues to affect Belgium, Denmark, Estonia, Finland, France, Ireland and Wales (Curaj et al., 2014).

Merger processes or a tendency towards regional alliances can be identified in four of the six countries studied in this work. Since the turn of the millennium, examples of reorganisation and department fusion leading to the creation of larger units, which seek to guarantee increased long-term stability, can be found in **Finland**, **Denmark** and **France**.

In the case of the **Netherlands**, the universities/faculties of applied sciences underwent a process of mergers in the 1990s and, at present, the approach that is being encouraged is one of increasing inter-university collaboration. Furthermore, the last ten years have seen a voluntary process of mergers taking place in higher education and research in **Denmark**, encouraged by the central government; this covers HEIs and research centres. At present, there is ongoing discussion of the opportunity of establishing a University of Denmark system, which would consist of between three and five universities and three university colleges.

**Finland** adopted such an approach largely for identical reasons, in other words to boost HEIs' capacity for innovation and also their international status. The HE system was considered to be both inefficient and fragmented, as well as failing to serve society to the necessary degree and failing to implement the required level of interdisciplinarity.

In both Finland and Denmark, such mergers have given rise to more professionally managed institutions. A comparable movement can be detected in **France**. It began in the early 1990s as a result of promoting regional networks through the establishment of *poles européens*, in other words the association of geographically close higher education and research organisations. Subsequently, these were converted into *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES) by means of the 2006

law. Neither the *poles européens* nor the PRES were established on an obligatory basis; hence they failed to fulfil totally the expectation that they would restrict the negative impact of fragmentation, which is very much a feature of higher education and research in France. In 2011, a new excellence initiative (IDEX) was initiated in order to promote the idea of rewarding the most successful consortia. Moreover, to provide some balance for the uneven implementation of the PRES and growing regional imbalances that could be detected as a consequence of the IDEX, in 2013 it became obligatory for 25 regional alliances<sup>6</sup> known as Comue (*Communauté d'universités et établissements*) to be set up in different regions throughout the country. This law stipulated three possible organisational approaches: the fusion of already existing institutions; an association; or an umbrella organisation.

In all three countries, namely Denmark, Finland and France, the central authorities have made extra funding available in order to promote the merging of universities, polytechnics and other research institutions.

In contrast, **Austria** adopted the opposite path by removing medical faculties from universities, which resulted in their losing status in the international rankings.

**Portugal** has to confront two difficulties: on the one hand, a declining population; and on the other, a movement of the inhabitants from inland areas towards the littoral. This threatens the continued existence of centres located inland; they have fewer and fewer students, yet there have been no mergers as a consequence of this shift, with the sole exception of the consortia agreement signed by the three universities in existence in the Northern Region. A further case is the Universidade de Lisboa established in July 2013, after the merger of the former Universidade Técnica de Lisboa and Universidade de Lisboa.

## Renegotiating governance

Despite the differences in the paths followed by the six countries as regards their aims and the application of these changes, these four areas

---

<sup>6</sup> Three types of format are legally feasible for such consortia, one of which is the Comue. However, since the majority of consortia have adopted this format, this article refers to them all by the term Comue.

in the university context – funding methods, modifications to personnel policies, quality assurance, and fusions and alliances – have made a noticeable contribution to the reformulation of HE systems.

The reported reforms confirm that, in the EU, higher education system governance is becoming more complex and involves more actors. Modifications to institutional governance have taken place in parallel to structural modifications in the higher education setting, with the setting up of research councils and quality agencies.

The state no longer maintains an exclusive dialogue with the institutions. It shares the higher education arena with other stakeholders: business and industry leaders, local and regional political actors are now involved in the running of the universities, sitting on their boards or providing them with funding instruments. Additionally, governmental steering tasks are now spread across various autonomous agencies, including those concerned with funding agencies, quality assurance, research councils, higher education councils, etc., that act as a buffer between their respective ministries and higher education institutions, and a counterbalance to the power of the ministries. For this reason, we are talking about a complex political process at different levels, which can also be observed in the reform games themselves.

One central theme to emerge from the national reform processes in the six countries has been the “renegotiation of the state-university relationship” (Kwiek, 2012: 29) striking a new balance between government steering and institutional autonomy. We observe that institutional autonomy has been strengthened in all six countries, but that at the same time the respective governments have retained control over the system as a whole (Maassen and Van Vught, 1988). There is a shift from the state control to the state supervision of universities. The increasing application of block grants, funding by contracts (or objectives) and the assignment of additional funds linked to specific objectives indicate that the state has not renounced its role in steering the system, in general, and institutional behaviour, in particular. But the state has introduced a shift in focus from “substantive policies (precisely setting what should be done and how) to more procedural policies (setting principles and aims)” (Musselin and Teixeira, 2014).

The descriptions provided of the reform processes in the six countries point to other shared features. For example, in the 1980s the need to professionalise institutional management was first debated, leading to

corresponding reforms being introduced from 1990 onwards. However, only in a few countries did these initial reforms mature into a consolidated model. Even in the Netherlands, two reform stages were needed in the 1990s to consolidate its management model. Austria, Denmark, Finland, France and Portugal had to await, at least, a second wave of reforms in the 2000s, which saw them taking steps towards greater institutional autonomy and the professionalization of their institutional management.

The reform process in each of the countries analysed has progressed at its own specific pace; moreover, these reforms clearly reflect each individual country's particular socio-economic background and culture. Nevertheless, there are a number of characteristics found in all of them. It should be stressed that the advocacy coalition approach defines three overall stages within policy making: the formulation of policy; its implementation; and its reformulation. Occasionally, the processes are (or with hindsight they seem to be) more linear and direct; but in other cases, they tend to follow a more convoluted route.

In addition, excessive emphasis on legislation often masks processes that may well have involved a large number of recurrent interactive phases at different levels. The series of reforms that took place in Austria in the last decade of the 20th and the first decade of the 21st century are revealing examples of this state of affairs. In the early 1990s, a structural reform was applied; its impact was not considered to have been far-reaching enough by some of the principal stakeholders. This resulted in the preparation of the next stage in the reform process, in which the Conference of Rectors played a prominent part. It should be emphasised that the changes in the employment status of university personnel were defined in an agreement with the trade unions in order to guarantee that the changeover to the new labour status was not so conflictive.

Comparable coalition processes can be detected in the other countries analysed. In the Netherlands, for instance, reconsideration of and feedback on its sweeping measures of reform, which drastically altered the way in which institutions acted and indeed the higher education system as a whole, brought about a range of lesser reforms. Another case of step-by-step modification of a series of legal changes can be found in France, where there tend to be frequent alterations to the way in which the adjustment process is envisaged. At some moments, research is the subject that is most prominent; at other times, education or third mission activities come to the fore. On some occasions, it is deemed

essential to develop the management of central institutions, whereas at other moments, it is considered vital to increase the role of academic staff in decision-making processes.

Changes take about two decades to bear fruit. In the 20 years that elapsed between the mid-1980s and mid-2000s, the political climate and economic context was such that it gave governments, whatever their political orientation, enough confidence to implement significant changes to their models of governance: the introduction or strengthening of competence among institutions; block grants complemented with performance-based funding, shifting from civil servant staffing models to ones based on contractual staff, the setting up of smaller government bodies with external members that appoint the rector, the consolidation of evaluation/accreditation systems – all those dimensions are present in the reform equation. The main pillars of those reforms have been constant across the countries, but the sequence in which they were introduced have been largely country-specific.

Effectiveness in the implementation of reform measures seems to be closely linked to the achievement of a broad consensus among the main actors. In the Netherlands, the 1990 reforms were based on a prior consultation process. Austria illustrates both the importance played by the Rectors' Conference as a key actor in the process and the importance of social bargaining, most notably with the trade unions, in smoothing the path for reform. In Denmark, an independent group of social actors paved the way to the 2003 reform measures, decisions that were subsequently subject to evaluation by an international expert group which led to the 2011 reform.

Another precondition for effective reform processes is that they are framed in a clear, consensual national strategy for research and higher education and that the system's priorities are clearly defined. Denmark, Finland and the Netherlands all demonstrate this link between national strategies and priorities in their commitment to developing the 'knowledge society or economy'. In Austria, the Scientific Council claimed a much stronger role of the state steering the system towards a better system performance by calling for an integrated higher education policy as well as a national research strategy.

Achieving effective implementation requires the development of a clearly-defined approach including top-down strategies alongside bottom-up initiatives. This does not rule out ambiguity; conflict is bound



to arise. It is doubtful whether substantial modifications imposed from above by ministers will achieve their objective. A successful approach requires a coalition of actors that participate at different levels of the HE system, as the advocacy coalition framework puts forward. Only through the collaboration of policy-makers (for instance at a ministerial and institutional level) is a well-defined strategy likely to be possible. By way of examples, the case of Austria and Finland show the role of the Rectors' Conference in the definition and re-definition of reform policies. In the Netherlands, the role played by the ministries concerned in the promotion of the initial reform was decisive.

In order to guarantee that reforms are successful, it is usually necessary to ensure the involvement of a grouping of political and social stakeholders, together with staff and student representatives, all of whom express their views through advocacy groups. Rather than fundamental beliefs and opinions, the driving force is very likely to be a certain feeling of urgency, powered by external factors and not purely academic concerns.

Often, modifications to the socio-economic context can lead to HE's reforms. A clear example of such a situation arose in Finland, where the reforms introduced in 1990s were equally a reaction to the shock caused by the end of the Soviet Union, the country's principal trading partner. An additional and essential external factor is that of changes in public attitudes. In Denmark and Finland, HE league tables have had a substantial impact. In both countries, these tables are conducive to the general public's awareness of the need for the existence of research-focused universities that are visible on the world stage; this has resulted in the merger of many universities. Such league tables are also a revealing indicator of the internationalisation of a country's higher education system. Nowadays, universities have to compete at a national and an international level for students, academic staff and research funding. At the same time, within the EU, the Union's strategies are increasingly having an impact on each member state's education policies. The EHEA and the Bologna process, especially the greater prominence given to quality, alongside the application of multiple reforms, has emphasised and increased the responsibilities of university management teams. Other aspects, for example a change in a country's ruling coalition or changes in the way other sectors of government are administered may result in unintended consequences for its higher education sector. Even



so, experts from both Denmark and the Netherlands underline the importance of attaining a consensus for the development of a coherent strategy for higher education and research.

## Conclusion

Several clearly identifiable trends in the governance of higher education institutions have been confirmed in this study: the most prominent are the growth in competition between centres and the increased autonomy that they have been granted, although, at the same time, the higher levels of external accountability must also be borne in mind. Generally speaking, such higher levels of public accountability have implied the introduction of a tripartite system, made up by the governing board, the centre's line management, and the various academic departments. This results in the enhancing of the role of management in the universities, the inclusion of external stakeholders in the bodies responsible for governing the centre, and the need to redefine the role of collegiate bodies, with the aim of attaining a finely tuned equilibrium between these three sectors, which logically is different in each country. Simultaneously, increased levels of autonomy also show that central governments have tended to acquire an enhanced steering role by making use of, for example, the allocation of funding as a means of furthering the goals of their strategic approach.

In contrast to the trends described, some national university systems in Europe have not introduced many of the aforementioned reforms. The Spanish university system is one of them. In this system an advocacy coalition with enough power to change the logic of the university system in line with what has happened in the university systems of the countries analysed in this article<sup>7</sup>, has never been formed. So, to highlight just two aspects, first, it is important to emphasise that universal suffrage as the governance model of universities is extemporaneous to what is found in most European countries of reference; second, unlike those countries, permanent academic staff in Spain are civil servants.

The experiences described in Krüger, Parellada, Samoilovich and Sursock (2018) also show that the reform of higher education systems

---

<sup>6)</sup> On the influence of the international environment on national university systems, see Dobbins and Knill (2017)

is a complex political bargaining process based on advocacy coalitions, which in some cases, are driven by political entrepreneurs, and have led to successful reforms or changes that were partially successful. The examples presented show that reform processes take place in waves. When a balance has been struck between these coalitions, the subsystems are likely to be highly stable over time. Only when the external and internal pressure for change is perceived as unsustainable will the advocacy coalition become unbalanced and seek a new equilibrium by means of introducing reforms.

### Reference list

- Bennetot, E and Estermann, T. (2017). *University autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. European University Association (EUA), Brussels
- Bleiklie, I. and Kogan, M. (2007) Organization and Governance of Universities. *Higher Education Policy*, Vol. 20, Issue 4, 477-493.
- Dobbins, M. and Knill, Ch. (2017) Higher education governance in France, Germany, and Italy: Change and variation in the impact of transnational soft governance, *Policy and Society*, Vol 36, N° 1, 67-88,
- Cerych, L and Sabatier, P. (1986) Great Expectations and Mixed Performance. The Implementation of Higher Education Reforms in Europe. Stoke-on-Trent: Trentham books.
- CHEPS, IoE and Technopolis group (2012) *Progress in higher education reform across Europe. Funding Reform. Volume 1: Executive Summary and main report*. Center for Higher Education Policy Studies. Recuperado de <https://ris.utwente.nl/ws/portalfiles/portal/5141288/FUN+Vol+1+Main+report.pdf>
- Clark, B.R. (2004) *Sustaining Change in Universities, Continuities in case studies and concepts*. New York: Open University Press.
- Curaj, A., L., Georghiou, J., Harper C. and Egron-Polak, E. (eds) (2014) *Mergers and Alliances in Higher Education: International Practice and Emerging Opportunities*. Cham: Springer.
- Dougherty, K. J., Natow, R. S., Bork, R. H., Jones, S. M. and Vega, B. (2013) *Accounting For Higher Education Accountability: Political Origins of*

- State Performance Funding for Higher Education. *Teachers College Record*, Vol. 115, N° 1, 1-50
- Eurydice/European Commission/Education et Culture DG (2008) *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Gibbons, M. Limoges, C., Nowotny, H., Schwartzman, S., Scott, P. and Trow, M. [Eds.] (1994) *The New Production of Knowledge. The Dynamic of Science and Research in Contemporary Societies*. London/ Thousand Oaks/ New Delhi: Sage Publications.
- Kelo, M. (2014) *QA agencies in Europe - establishment, development, trends and priorities*. Ponencia presentada en la conferencia Quality Assurance in Higher Education in Southern Mediterranean Countries: A Tool to Promote International Cooperation, Brussels, Belgium, 28 March.
- Kruger, K., Parellada, M., Samoilovich, D. and Sursock, A. (Editors) (2018) *Governance reforms in European University systems*. The case of Austria (Winckler, A.), Denmark (Holm-Nielsen, L. B), Finland (Lindqvist, O.V.), France (Abécassis, A.), the Netherlands (Noorda, S. J.) and Portugal (Assunção, M. & Teixeira, A.). Educational Governance Research 8, Cham: Springer
- Kwiek, M. (2012) The Growing Complexity of the Academic Enterprise in Europe: A Panoramic View. In Kwiek, M. and Kurkiewicz, A. (Eds.) *The Modernisation of European Universities. Cross-National Academic Perspectives* (27-60). Frankfurt a.M. / New York: Peter Lang
- Leifeld, Philip (2013) Reconceptualizing Major Policy Change in the Advocacy Coalition Framework: A Discourse Network Analysis of German Pension Politics; *The Policy Studies Journal*, Vol. 41, N° 1, 169-198.
- Leydesdorff, L. and Etzkowitz, H. (2001) The Transformation of University-industry-government Relations. *Electronic Journal of Sociology* 4 (October 2001) Recuperado de <https://www.sociology.org/ejs-archives/vol005.004/th.html>
- Maassen, P.A. and van Vught; F.A. (1988). An intriguing Janus-head: the two faces of the new governmental strategy for higher education in the Netherlands. *European Journal of Education*, Vol. 23, N° 1/2, 65-76.

- Mintrom, M., and Norman, P. (2009). Policy entrepreneurship and policy change. *Policy Studies Journal*, Vol. 37; Issue 4, 649-667.
- Musselin, C. and Teixeira, P. N. (2014) *Higher Education Dynamics. Reforming Higher Education*. Dordrecht: Springer.
- Rozbicka, P. (2013) Advocacy Coalitions: Influencing the Policy Process in the EU; in *Journal of European Public Policy*, Vol. 20; Issue 5; pp. 838-853
- Sabatier, P. A. (1998) Advocacy Coalitions: revision and relevance for Europe; in *Journal of European Public Policy*, Vol. 5; Issue 1; pp. 98-130.
- Seeber; M., Lepon, B., Montauti, M., Enders, J., de Boer, H., Weyer, E., et ál. (2014) European Universities as complete organizations? Understanding, Identity, Hierarchy and Rationality of Public Organisations. *Public Management Review*. Published online: 28 Jul 2014. Paper version *Public Management Review*, Vol. 17, Issue 10, 1444-1474.
- Shattock, M. (2014a) The context of ‘modernising’ reforms in university governance. In Shattock, M. (Ed.) *International Trends in Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority* (1-13). London/ New York: Routledge.
- Shattock, M. (2014b) Autonomy, self-government and the distribution of authority: international trends in university governance. In Shattock, M. (Ed.) *International Trends in Governance. Autonomy, self-government and the distribution of authority* (184-198). London/ New York: Routledge.
- Sursock, A. (2011) ‘Accountability in Western Europe: Shifting quality assurance paradigms’, in Stensaker, B. and Harvey, L. (Eds.) *Accountability in Higher Education: Global Perspectives on Trust and Power* (111-132). New York/ London: Routledge.
- Sursock, A. (2015) *Trends 2015: Learning and Teaching in European Universities*. Brussels: European University Association
- Trow, M. (2000) From Mass Higher Education to Universal Access: The American Advantage. Research and Occasional Paper Serie: CSHE.1.00. Berkeley, CA: University of California, Berkeley, Center for Studies in Higher Education. Recuperado de <https://cshe.berkeley.edu/sites/default/files/publications/pp.trow.masshe.1.00.pdf>

**Contact address:** Karsten Krüger. Fundación Bosch y Gimpera, Universidad de Barcelona. Passeig Salvador Espriu 4; 3º 2ª. 08800 Vilanova i la Geltru, Barcelona. E-mail: [kkruiger@fbg.ub.edu](mailto:kkruiger@fbg.ub.edu)