

CUADERNOS DEL CONSEJO DE UNIVERSIDADES

S

ISTEMAS DE GOBIERNO
DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS:
SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS
DE FUTURO



MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y CULTURA



Sistemas de gobierno de las universidades españolas: Situación actual y perspectivas de futuro

**Edición a cargo de:
Antonio Sáenz de Miera**



MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA
Consejo de Universidades

© De la autoría de los textos:
Ministerio de Educación y Cultura

© De la presente edición:
Ministerio de Educación y Cultura

Reservados todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento por cualquier medio informático, ni la transmisión en ninguna forma ni por ningún medio, ya sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin el permiso explícito de los titulares del Copyright.

Realización:
ESM
Juan Bravo 3a

Diseño de cubierta:
La Fábrica de Diseño

Maquetación:
Domingo J. Esteban Palermo

NIPO: 176-99-182-2
ISBN: 84-369-3282-X
Depósito Legal: M. 46.388-1999

Fotomecánica e impresión:
Imprenta Fareso, S.A. P.º de la Dirección, 5. 28039 Madrid

ÍNDICE

PRESENTACIÓN

Antonio Sáenz de Miera • 9

Director del curso

PRÓLOGO

Mariano Rajoy Brey • 11

Ministro de Educación y Cultura

PRIMERA PARTE

SISTEMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS: FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA SITUACIÓN ACTUAL

José María Peiró Silla • 15

Decano de la Facultad de Psicología de la Universidad de Valencia, y

Francisco José Pérez García

Universidad de Valencia - IVIE

MESA REDONDA

Joan Albaigés i Riera • 117

Ex-comisionado de Universidades e Investigación de la Generalitat de Catalunya

Julio Fermoso García • 123

Catedrático de Universidad. Ex-Rector de la Universidad de Salamanca

SEGUNDA PARTE

PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES

José Ginés Mora Ruiz • 133

Universidad de Valencia

MESA REDONDA

Josep María Bricall Masip • 177

Catedrático de Universidad. Ex-presidente de la Conferencia de Rectores Europeos

Johann W. Gerlach • 183

Profesor Freie Universität Berlin

Judith A. Ramaley • 187

Presidenta de la Universidad de Vermont (EEUU)

Patrick Fridenson • 195

Director de estudios en la Escuela de los Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHES)

TERCERA PARTE

ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS

Leonardo Sánchez Ferrer • 201

Profesor de la Universidad Complutense

MESA REDONDA

Saturnino de la Plaza Pérez • 275

Presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas

Françesc Santacana • 281

Director de la Fundación Bosch Gimpera

Andrés Ollero Tassara • 285

Catedrático de Universidad y Diputado

Miguel Ángel Quintanilla Fisac • 293

Catedrático de Lógica y Filosofía de la Ciencia de la Universidad de Salamanca.

Ex-Secretario General del Consejo de Universidades

Fernando Tejerina García • 299

Catedrático de Universidad. Ex-Secretario de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo

CUARTA PARTE

MESA REDONDA

PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES

Antonio Camarero • 305

Representante de Izquierda Unida

Clementina Díez de Baldeón García • 311

Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados

Juan Carlos Guerra Zunzunegui • 317

Representante del Grupo Parlamentario Popular

CONCLUSIONES

Vicente Ortega Castro • 321

Secretario General del Consejo de Universidades

EPÍLOGO

Jorge Fernández Díaz • 327

Secretario de Estado de Educación, Universidades, Investigación y Desarrollo

Presentación

Antonio Sáenz de Miera

Director del curso

En el marco de los cursos de la Universidad Menéndez Pelayo en Santander tuvo lugar, a comienzos de septiembre de este mismo año, un Encuentro sobre el tema: “Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro”. Su organización fue auspiciada por el Ministerio de Educación y Cultura a través del Consejo de Universidades, organismo en el que están representados el Parlamento, los Gobiernos y las Universidades, y que tiene, entre otras funciones, la de realizar propuestas relacionadas con la ordenación y planificación de la Enseñanza Superior.

En el Encuentro estuvieron presentes alrededor de ciento cincuenta personas: Rectores y Presidentes de Consejos Sociales de las universidades españolas, representantes de las autoridades educativas autonómicas, académicos, empresarios, profesores, expertos nacionales y extranjeros y representantes de los medios de comunicación.

En este libro se recogen tanto los estudios presentados en el Encuentro –encargados a tal efecto por el Consejo de Universidades– como las ponencias debatidas en las cuatro mesas redondas organizadas en torno a los temas principales del programa. El orden en el que ahora se presentan es, prácticamente, el mismo que el utilizado para la articulación de dicho programa. La primera parte trata de los sistemas de gobierno de las universidades españolas, con sus fortalezas y debilidades; la segunda parte se centra en el estudio de la perspectiva comparada sobre el gobierno de las universidades, con la aportación de las experiencias de Francia, Alemania y los EE.UU.; en la tercera parte se analizan alternativas y propuestas de reforma de los órganos de gobierno de las universidades españolas; y, finalmente, en la cuarta parte, se presentan las perspectivas de los grupos parlamentarios sobre la reforma de dichos órganos de gobierno.

Como prólogo de la obra, se recoge la intervención del ministro Rajoy en la apertura del Encuentro, en la que se refirió, de forma explícita, a la necesidad de una nueva ley de universidades, imposible de acometer en esta legislatura, pero urgente ya en el panorama político y académico por dos razones evidentes, a juicio del ministro: “por un lado, los cambios introducidos en la Ley de 1983 han provocado profundas modificaciones en la cultura de la organización de las universidades, en unos momentos de fuerte crecimiento que han desbordado las previsiones de la Ley. Por otro lado, las condiciones actuales son muy distintas de las que precedieron a la LRU y los son, más aún si miramos las tendencias del próximo siglo y los retos que deben asumir las universidades”. La elección del tema del Encuentro, se explicaba, sigo citando al ministro: “porque, siendo importantes otros aspectos tales como el profesorado, la financiación, el acceso, la evaluación, la titulación, la acreditación, etc, en todos ellos, sea cual sea su regulación, influyen de forma notable las reglas y los instrumentos de gobernar el sistema universitario en general y cada universidad en particular”.

Estas palabras del ministro, que serían corroboradas por el Secretario de Estado Jorge Fernández Díaz, cuya intervención de clausura aparece en forma de epílogo, y por el Secretario del Consejo de Universidades Vicente Ortega, en las conclusiones, que también se recogen en esta publicación, daban una especial relevancia a la propia organización del Encuentro, otorgaban una alta significación a las numerosas intervenciones que analizaron, desde diferentes perspectivas, los temas directamente relacionados con el objeto específico de la convocatoria, pero también con otros de carácter más general, de suma importancia par el futuro de las universidades españolas.

Ambas circunstancias, es decir, la trascendencia que desde el Ministerio de Educación y Cultura se concedía a aquella reunión, en la perspectiva de una futura, quizás inmediata, reforma de la enseñanza superior, y la altura y la calidad de las intervenciones realizadas, aconsejaban la publicación de una obra como esta. La prontitud con la que los ponentes se prestaron a enviar sus colaboraciones la ha hecho posible, y hacia ellos expresamos desde aquí nuestro agradecimiento. Valía la pena, y es seguro que así lo entendieron cuando les llegó nuestra petición, hacer un esfuerzo para evitar que quedaran solo en el recuerdo, o muy diseminados, tantos y tantos diagnósticos, ideas y reflexiones como se produjeron en los tres días de sesiones celebradas en el ambiente estimulante y grato del Palacio de la Magdalena. La publicación de este libro permitirá, no sólo a los que estuvieron en Santander, sino a todos los interesados en estas cuestiones, que son numerosos, volver sobre ellas con una lectura reposada y atenta.

Si, además de eso, en el momento en el que se puedan producir iniciativas de nueva regulación legal de las universidades, las informaciones, los comentarios y las propuestas expresados en esta publicación son objeto de atención por parte de políticos, académicos, empresarios y legisladores, los organizadores del Encuentro y los participantes en el mismo se sentirán gratificados y satisfechos. Decía Jovellanos al presentar su Memoria sobre la instrucción pública que era siempre difícil estar a la altura de las circunstancias cuando se trataban los temas de la educación, pero que ello no debía impedir que: "cada uno se apresurase a reunir las ideas que pudieran contribuir a su ilustración". Mucho han cambiado la sociedad y la educación desde aquellos tiempos de los Ilustrados. Los problemas de la educación, en concreto, se han hecho mucho más complejos y han adquirido mayor importancia que cuando reflexionaba sobre ellos, de forma tan acertada y pionera, el ilustre e ilustrado asturiano. Es hoy más necesario que nunca contar con diversos enfoques y perspectivas al tratar en general de la política educativa, y mucho más aún, como se hizo ver por numerosos participantes en el Encuentro, cuando se analiza la misión de la universidad de nuestro tiempo, tan estrechamente ligada a los problemas del empleo y bienestar de los ciudadanos de las sociedades industriales avanzadas. Creo, al contemplar el debate de Santander en semejante escenario, que las cualificadas aportaciones, serenas y plurales, que en él se produjeron, adquieren una gran importancia. La misma que, me permito aconsejar, se debe conceder a este libro que el Consejo de Universidades pone en manos de los lectores y estudiosos españoles.

Antonio Sáenz de Miera, Octubre, 1999

Prólogo

Mariano Rajoy Brey

Ministro de Educación y Cultura

Quisiera que mis primeras palabras sean de bienvenida a todos los asistentes a este Encuentro, de agradecimiento a los ponentes y conferenciantes y, en particular, a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y al Consejo de Universidades por la organización y el patrocinio de este Encuentro al que ha contribuido el buen hacer y la experiencia del Director del mismo, Antonio Sáenz de Miera.

Durante tres días, en este marco propicio para la reflexión y el debate, van ustedes a exponer sus ideas y sus experiencias acerca de uno de los aspectos más importantes y quizás más difíciles de la política universitaria: «Los sistemas de gobierno de las Universidades españolas». Al tiempo que les repito la bienvenida, les deseo suerte y confío en que las conclusiones que se deriven del Encuentro sirvan para ir enriqueciendo las ideas del Gobierno y del Parlamento para la futura Ley de Universidades.

No descubro nada si les digo que es necesaria una nueva Ley. Ya me lo escucharon la mayoría de ustedes en el primer Pleno del Consejo de Universidades que presidí en el pasado mes de marzo, donde también les comuniqué que no veía factible abordar este proyecto en esta legislatura, pero sí empezar a preparar el camino para abordar el proceso de reforma desde el comienzo de la próxima.

Mi experiencia como Ministro de Educación y Cultura me ha permitido apreciar que nos encontramos ante un tema difícil. Si consultan los Diarios de Sesiones del Congreso de los Diputados podrán comprobar que, ya en el año 1992, el entonces Ministro de Educación y Ciencia, Sr. Pérez Rubalcaba, anunciaba un proyecto de reforma de la actual LRU reconociendo que habían pasado nueve años durante los cuales la Universidad española había cambiado bastante. Desde entonces han pasado varios ministros por el Departamento y se han sucedido tres legislaturas (contando la actual) sin que haya visto la luz ninguna nueva Ley, ni tan siquiera alguna modificación parcial.

Aparte de circunstancias políticas ajenas al propio ámbito universitario –disolución anticipada del Parlamento, gobiernos de coalición, etc.– algo debe haber en el propio objeto de la modificación, cambio o reforma que hace que sea un asunto difícil y complicado.

Al menos un principio de partida si parece claro para todo el mundo: la necesidad de abordar un cambio profundo e integral de la actual Ley de Reforma Universitaria y hacerlo buscando un consenso político y social lo más amplio posible.

La necesidad política deriva sin duda de, al menos, dos causas evidentes. Por un lado, los cambios introducidos en la Ley de 1983 han provocado profundas modificaciones en la cultura de la organización de las Universidades, en unos momentos de fuerte crecimiento que ha desbordado las previsiones de la Ley. Por otro lado, las condiciones actuales son

muy distintas de las que precedieron a la LRU y los son más aún si miramos las tendencias del próximo siglo y los retos que deben asumir las Universidades.

Plantear siquiera cuáles han sido los cambios de situación y describir las nuevas tendencias sería el objeto de una conferencia monográfica, lo cuál, obviamente, no es mi propósito. Además, estoy seguro de que ustedes son conscientes de estos cambios y de las tendencias, y por eso lo único que pretendo es dejar bien sentado una vez más, la necesidad de una nueva Ley de Universidades.

Esta es la razón fundamental por la que pedí que se organizaran una serie de jornadas, encuentros y seminarios sobre los aspectos más importantes de la política de Universidades y creía y sigo creyendo que un foro adecuado era el Consejo de Universidades, donde prácticamente todas las instituciones –Parlamento, Gobiernos y Universidades– están presentes. Sé que otras instituciones –Fundaciones, Conferencia de Rectores, Consejos Sociales, etc.– han organizado y están llevando a cabo estudios, informes y debates parecidos a este que hoy comenzamos. Y creo que algunos de esos puntos de vista se expresarán durante este Encuentro. Les aseguro que desde el Ministerio se tendrán en cuenta no sólo las ideas y propuestas que aquí se elaboren sino cuantas otras nos hagan llegar distintas instituciones o agentes sociales.

¿Por qué se ha elegido el tema de sistema de Gobierno de las Universidades para empezar el ciclo? Probablemente porque siendo importantes otros aspectos tales como Profesorado, Financiación, Acceso, Evaluación, Titulaciones, Acreditación, etc. en todos ellos, sea cual sea su regulación, influyen de forma notable las reglas y los instrumentos de gobernar el sistema universitario en general y cada universidad en particular.

Confío en que en las ponencias, conferencias y coloquios se aborden tanto los problemas de gobierno de una universidad como del sistema universitario como conglomerado institucional responsable de las actividades universitarias.

Reconocida la autonomía de la Universidad en la Constitución, desarrollada en la Ley y respetada por los Gobiernos, compete a cada Universidad la acción del gobierno ordinario. Sin embargo, son numerosas las instituciones públicas que son competentes para adoptar importantes decisiones en el ámbito universitario: las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Educación y Cultura, las Consejerías de Educación de los Gobiernos Autonómicos, el Consejo de Universidades y los Consejos Interuniversitarios en algunas Comunidades Autónomas. Esta interdependencia entre tantas instituciones, todas ellas dotadas de un alto grado de autonomía, hace que sea difícil establecer el adecuado reparto de funciones, la coordinación de todo el sistema y el cumplimiento de cada institución de la parte de gobierno que le corresponda.

Desde ámbitos externos a las Universidades, se oyen voces críticas que señalan que la LRU ha conducido a un modelo de gobierno autogestionario primando la autonomía estamental sobre la institucional, de modo que el debido equilibrio entre autonomía universitaria y responsabilidad social se ha decantado más al lado de la primera.

Desde las propias universidades se oyen críticas a la enorme cascada de órganos donde se mezclan tareas de representación de gobierno, de dirección y de gestión que no están diferenciadas ni jerarquizadas, situación bastante atípica en cualquier institución moderna y eficaz. ¿No habrá habido una hipertrofia del modo de gobierno colegial? Se quejan también de los escasos medios que los Gobiernos les suministran para llevar a cabo todas las funciones que se les encomiendan. Medios que no son sólo, ni principalmente, de financiación sino de programación, de valoración del rendimiento, de estímulo a la calidad, de reconocimiento de la diversidad y premio a la excelencia.

¿No habrá habido una cierta omisión –por las razones que fueren– de las Administraciones Públicas competentes en el ejercicio de las funciones que les son propias?

¿Se ha acertado en la articulación de la sociedad en el gobierno de las Universidades a través de los Consejos Sociales, tal como se pretendía en la LRU al señalar que «la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria» sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales de toda la comunidad nacional y de sus respectivas Comunidades Autónomas?

¿Ha cumplido el Consejo de Universidades su función de ordenación, coordinación y planificación que la LRU le atribuye?

No creo que deban atribuirse al Gobierno del Estado o a los Gobiernos de las Comunidades Autónomas funciones y responsabilidades que son propias de cada Universidad. La creación científica, técnica y artística, la transmisión de conocimientos y la formación de profesionales requieren un régimen de autonomía donde se desarrolle el pensamiento libre y crítico y la investigación. Los modelos dirigistas e intervencionistas del pasado demostraron que empobrecían la riqueza, la diversidad y la innovación de las Universidades.

Al Gobierno del Estado le corresponde preparar un proyecto de norma, que las Cortes Generales debatirán y aprobarán, donde se articulen y se coordinen las competencias del propio Estado, las de las Comunidades Autónomas y las propias de las Universidades.

La experiencia de este último periodo pasado debe ser valorada y es valiosa. No se olvide que en el año 1983 todas las Universidades dependían del Ministerio de Educación y Ciencia. Desde entonces y hasta 1995, siete Comunidades Autónomas fueron adquiriendo las competencias plenas, y es a partir de 1996 cuando se completa la descentralización y se extiende a las diez Comunidades que faltaban.

La norma debe tener la flexibilidad suficiente para permitir la diferenciación y la diversidad en las políticas que quiera desarrollar cada Comunidad Autónoma y cada Universidad y en lógica correspondencia con las respectivas autonomías se deben asumir las correspondientes responsabilidades.

Los conceptos de calidad, eficacia, rendimiento, diversidad y servicio público a la sociedad deben orientar el gobierno de las Universidades. Los sistemas de información y evaluación como herramientas para la programación y la toma de decisiones que premien la excelencia y el cumplimiento de la Ley deben ser objeto de especial atención por las Administraciones Públicas competentes y el Estado debe asegurar el cumplimiento de las funciones que le atribuye en exclusiva la Constitución y procurar reforzar las funciones de orientación general del sistema, de coordinación del mismo y del establecimiento de estándares de calidad y rendimiento que sirvan de referencia y guía para la programación, la evaluación y la toma de decisiones por los gobiernos y de información a la sociedad para que ésta conozca mejor a cada Universidad, y en un panorama de creciente competitividad y movilidad pueda tomar también las decisiones adecuadas.

Y acabo volviendo al principio, repitiendo que el correcto diseño del gobierno del sistema universitario y de los órganos de gobierno de las Universidades es probablemente la clave del funcionamiento de las mismas y conseguir una articulación equilibrada entre las distintas instituciones competentes es tarea difícil y complicada.

Pero para eso estamos todos y especialmente el mundo universitario, al que se le otorga una capacidad de innovación y de resolución de problemas complejos superior a la media de la sociedad.

PRIMERA PARTE

**SISTEMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES
ESPAÑOLAS:
FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA
SITUACIÓN ACTUAL**



El sistema de gobierno de la universidad española

José María Peiró Silla

Decano de la Facultad de Psicología
Universidad de Valencia
Equipo evaluador de FORCEM

Francisco José Pérez García

Universidad de Valencia - IVIE

En los últimos años se vienen acumulando reflexiones y críticas sobre el funcionamiento de la Universidad española, que ponen de manifiesto un creciente consenso sobre las insuficiencias en los resultados de la misma. En la búsqueda de las causas de la situación actual, una parte considerable de las opiniones y los estudios disponibles (cada vez más abundantes)¹ dirigen su atención a algunos aspectos del actual diseño normativo, que es heredero directo de la LRU de 1983, y también a la práctica que a partir del mismo se ha generado.

El objetivo de este informe es estructurar un diagnóstico del sistema de gobierno actual de la Universidad española, basado en la documentación existente sobre el mismo y en la experiencia profesional de los autores.²

Nos parece conveniente llamar la atención desde el principio sobre tres aspectos de la aproximación que hemos hecho a este objetivo. El primero es que el informe no se centra en la composición de los órganos de gobierno, aunque se trata este punto en distintos apartados. El enfoque del problema quiere ser más amplio y, de ese modo, ofrecer también un marco de referencia para abordar ese asunto. En segundo lugar, el informe subraya que hay problemas en el gobierno de las Universidades y también en el gobierno del Sistema Universitario. Los primeros se han debatido socialmente más que los segundos y eso constituiría, desde nuestro punto de vista, la manifestación misma de un problema si reflejara que no se es consciente de la estrecha vinculación existente entre ambos. El tercer aspecto a destacar es que la valoración del funcionamiento de la Universidad española actualmente, y de la contribución y validez del modelo diseñado por la LRU, no puede hacerse bien si no se tienen en cuenta los muchos e intensos cambios que se han ido produciendo. El informe plantea también la necesidad de interrogarse sobre si algunas reformas se hacen necesarias, simplemente, porque los tiempos han cambiado y las características de la Universidad española también.

A lo largo del informe se irán identificando las fortalezas y las carencias de la Universidad española actual y podremos comprobar cómo la existencia de debilidades en las Universidades y en el Sistema Universitario no implica que los logros conseguidos no sean

¹ Véase los contenidos de las colecciones de ensayos editados por Michavila (1998), De Luxán (1998), Quintás (1996) y Revista de Educación (1998). Véase también Michavila y Calvo (1998).

² En una segunda fase, los autores se proponen completar ese diagnóstico y valorar si es compartido por otros observadores de la Universidad española, mediante entrevistas con informantes cualificados (de los equipos de gobierno de las Universidades, miembros de Consejos Sociales y responsables de la administración educativa).

muy importantes. A partir del diagnóstico de la situación existente, al final del informe, se plantean también las oportunidades y amenazas que puede deparar el futuro y al que habrá que mirar al abordar reformas. Aunque éstas no constituyen el objetivo explícito del informe, la voluntad de sus autores es suministrar materiales útiles para esa tarea, que habrá de comenzar por identificar los objetivos de la Universidad para las nuevas etapas que ha de recorrer.

El documento se estructura en siete apartados, dedicándose el primero a delimitar el enfoque con el que se aborda el estudio y el apartado 2 a la descripción del modelo de la LRU. Tras dedicar el apartado 3 a identificar los principales problemas y tensiones actuales, los tres apartados siguientes proponen una sistematización de las causas del problema de gobierno de la Universidad española, distinguiendo tres tipos de causas: las asociadas a la intensidad de los cambios acumulados (apartado 4), las que son atribuibles al gobierno del sistema (apartado 5) y las que corresponden a problemas de gobierno en el interior de las Universidades (apartado 6). Por último, el apartado 7 sintetiza las fortalezas y debilidades de la situación actual y las oportunidades y amenazas que pueden presentarse en el futuro inmediato de la Universidad española. Muestra también algunos escenarios que pueden considerarse en el rediseño de los órganos de gobierno universitario.

1. PLANTEAMIENTO

Este primer apartado debe definir dos referentes básicos para la orientación del estudio, que condicionarán el enfoque del mismo: qué se entiende por Universidad española y por gobierno de la misma.

Asimismo, debe hacer explícitas las referencias sobre las que se basará el análisis posterior del gobierno de la Universidad española. Para ello, es preciso partir de una distinción entre cuál es la *misión* de la Universidad en la actualidad, cuáles sus *metas* más relevantes y cuáles los *objetivos* de sus distintas instituciones en periodos concretos. En último lugar, ha de plantearse la cuestión de la delimitación de las competencias de gobierno entre los diferentes agentes del Sistema.

1.1. Universidades y Sistemas Universitarios

La primera precisión pertinente para este análisis se refiere a si se trata de analizar los problemas de gobierno de *una* Universidad o de *la* Universidad como conglomerado institucional responsable de las actividades universitarias. En España existen por una parte múltiples Universidades, públicas y privadas, pero con mayoría abrumadora de las primeras, y también numerosas instituciones públicas que son competentes para adoptar importantes decisiones en el ámbito universitario: las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de los gobiernos autonómicos, el Consejo de Universidades y los Consejos Interuniversitarios de algunas CC.AA. La interdependencia entre las Universidades y el resto de instituciones es notable, dado el reparto de funciones entre instituciones, de manera que está justificado hablar de un auténtico *Sistema Universitario (SU)* y, también, de *Sistemas Universitarios* en las Comunidades Autónomas.

En esas circunstancias es imposible elaborar una visión adecuada del gobierno de las

Universidades singulares sin tener a la vista un panorama más general, que contemple la concepción del gobierno del Sistema y el desempeño de las funciones que corresponden al resto de las instituciones. Por esa razón, se considerarán expresamente tanto los aspectos del gobierno del SU en su conjunto como los que se sitúan en el ámbito de los subsistemas autonómicos y, desde luego, los que se localizan en el interior de las distintas Universidades, sobre todo las públicas. La experiencia sobre las Universidades privadas es demasiado limitada para poder ofrecer un contrapunto amplio, pero no cabe duda de que en el futuro (y quizás ya en la actualidad), será un elemento de contraste interesante en algunos aspectos.

1.2. Gobierno, dirección, gestión

El segundo punto sobre el que es necesaria una precisión es qué se entiende por problemas de *gobierno*, y sus relaciones y diferencias con los problemas de dirección y gestión. La distinción es necesaria para delimitar el objeto de este informe, más interesado en las metas y objetivos de carácter general y en las prácticas relacionadas con ellos que en otros muchos aspectos, importantes pero más específicos.

Gobernar es mandar teniendo la autoridad para ello, guiar una institución o una cosa. Por tanto, el desarrollo de las funciones de gobierno de una institución requiere poseer capacidad para determinar metas y objetivos. *Dirigir*, en cambio, es conducir rectamente hacia el lugar u objetivo señalado, de modo que en las tareas de dirección se puede considerar que la meta está fijada. *Gestionar* es poner los medios conducentes al logro de un objetivo, de manera que en la gestión no sólo se parte de los objetivos dados, sino también de los criterios de la dirección.

En las instituciones de todo tipo existen ejemplos de separación de estas tres responsabilidades en personas u órganos diferenciados y, también, de casos en los que las tres se entremezclan, estando la propia realidad en la base de la frecuente confusión sobre las mismas. En la Universidad, y en cada una de las instituciones que integran el SU, esta triple distinción tiene sentido porque el tamaño y complejidad de las instituciones justifican la separación de las diferentes funciones mencionadas. Sin embargo, como comprobaremos, no siempre es así de hecho y no siempre se perciben separados los distintos planos. Es frecuente en grandes instituciones públicas, cuyo nivel de desarrollo organizativo es bajo, que la jerarquía implícita en la distinción entre niveles de gobierno, dirección y gestión no de lugar a niveles jerárquicos formales, sino más bien a estamentos, es decir, grupos de personas que se diferencian más por su status jurídico que por su poder y por su posición en relación con la estructura de las tareas.

De acuerdo con lo señalado, interesa precisar que los problemas de *gobierno* de la Universidad son tanto los referidos a la selección de los fines como de los medios, pues sobre ambos aspectos son competentes los órganos de gobierno. En otras palabras, mientras los directivos y gestores deben aceptar las metas y objetivos generales como dados, los que gobiernan la Universidad han de fijarlos. Pero además, el gobierno de las instituciones universitarias exige regirlas mediante la adopción de decisiones que las conduzcan a las metas fijadas. Por tanto, la bondad de la dirección, y la eficacia y eficiencia en la gestión, son instrumentos para el gobierno de los que dependerá el éxito o fracaso del mismo.

La distinción entre gobierno, dirección y gestión en el caso de la Universidad conduce

a una clasificación básica de la estructura de tareas que las instituciones han de desarrollar, dada la complejidad de demandas a atender y la diversidad de recursos a combinar para afrontarlas. Para concretar esta idea de los niveles de tareas se puede distinguir los siguientes:

- 1) *Análisis de las necesidades sociales*: detectando las demandas o déficits existentes, docentes, de investigación o de otro tipo, identificando los intereses en presencia y definiendo criterios para la priorización de estas necesidades; creando sistemas de medición de los impactos que la actividad universitaria produzca.
- 2) *Identificación de las necesidades prioritarias* (docentes, de investigación y otros servicios) que se pretende satisfacer, en términos precisos y cuantificables, definiendo el grado en el cual se pretende alcanzarlas y estableciendo un sistema de medida de la efectividad de lo que se alcance.
- 3) *Diseño del servicio a ofrecer para atender cada necesidad*, describiendo las especificaciones técnicas del servicio, su coste, el tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.
- 4) *Definición de las actuaciones para ofrecer el servicio*, fijando las etapas de su proceso de realización, desglosando los quehaceres de los distintos grupos de trabajo funcionales y especificando para todas ellas la calidad, coste, tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.
- 5) *Conversión de las actuaciones en tareas*, especificando las técnicas concretas a emplear, la calidad, coste y tiempo requeridos, y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan entre objetivos y resultados.
- 6) *Realización de las tareas*, según las especificaciones anteriores.

Estos seis niveles constituyen una *estructura jerárquica de tareas*, en la que cada nivel constituye el *supuesto previo imprescindible* para el inmediato inferior y conforma un *sistema de medición* de la adecuación del nivel inferior a las exigencias del nivel superior. Mediante la asignación de tareas a los niveles de una estructura jerárquica formal es posible definir una estructura organizativa jerarquizada, como la que ilustra el esquema 1.

ESQUEMA 1. ESTRUCTURA JERÁRQUICA DE TAREAS

	Gobierno	Dirección	Gestión	Actuaciones
I. Análisis de necesidades sociales	R	I		
II. Identificación de necesidades prioritarias	R	I		
III. Diseño de servicio	C	R		
IV. Definición de actuaciones componentes		R	I	
V. Conversión de actuaciones en tareas		C	R	I
VI. Realización de tareas materiales			C	R

Designamos por R la responsabilidad sobre la tarea; por C la colaboración necesaria para la definición de una tarea, que es responsabilidad del nivel inferior; y por I la aportación de la información precisa para la realización de una tarea que es responsabilidad del nivel superior.

En él aparece sombreada el área en el que se sitúan las tareas correspondientes al nivel de gobierno, que están relacionadas en todos los casos con las del nivel de dirección. En las dos primeras –identificación de necesidades sociales y priorización– la responsabilidad es de los órganos de gobierno y los órganos de dirección han de aportar la información necesaria, en su condición de especialistas. En la tercera –diseño de los servicios a ofrecer– la responsabilidad es ya de los órganos de dirección, pero los de gobierno deben colaborar para asegurar la adecuación del diseño a las metas y objetivos perseguidos por la institución.

1.3. Metas y objetivos

La valoración del gobierno de la Universidad no puede hacerse con independencia de los fines que persigue, tanto en el plano general (la *misión* y las *metas* de las instituciones) como en los particulares y más concretos (*objetivos*), ni de los medios que elige para alcanzarlos (*modelo de dirección* y *modelo de gestión*). En ocasiones los desacuerdos sobre lo adecuado o no de las políticas desarrolladas por las instituciones universitarias son, en el fondo, desacuerdos sobre los fines que deben perseguirse o sobre la prioridad que debe otorgarse a cada uno de los objetivos. Otras veces el problema está en los medios puestos a disposición de quienes asumen las responsabilidades de gobierno. Es pues necesario, antes de adentrarse en el estudio de los problemas que plantea el gobierno del SU, prestar atención a estos aspectos y, sobre ellos, definir también algunas coordenadas del informe.

La generalidad y amplitud de la *misión* de una institución o un sistema institucional, y también de las *metas u objetivos generales* en las que se concreta la misma, proporcionan estabilidad y permanencia a una y otras. No es pues sorprendente que la *misión* y las *metas* atribuidas a la Universidad sean expresadas de forma bastante similar en distintos países y diferentes momentos del tiempo y, no susciten demasiado desacuerdo. Otra cuestión distinta es la importancia que debe atribuirse a las distintas *metas*, pues en esa definición de prioridades suele estar uno de los puntos básicos del debate.

En el caso español, la LRU, en su artículo 1.1 se refiere a la *misión* al afirmar que *corresponde a la Universidad... el servicio público de la educación superior, ... que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación*. Pero esas referencias no son muy distintas de las que pueden encontrarse en algún autor del XVIII o en el conocido ensayo de Ortega.³

En el apartado 2 de ese mismo artículo 1, la Ley enumera las funciones básicas de la Universidad para afectar al servicio de la sociedad, fijándole las siguientes *metas*: a) la *creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura*; b) la *preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística*; c) el *apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunida-*

³ Véase sobre este punto De Luxán (1998-b).

des Autónomas; d) *la extensión de la cultura universitaria*. Estas metas no son muy distintas de las que se considera que deben perseguir las Universidades en otros países, en la actualidad y en el pasado reciente. En un excelente estudio panorámico sobre doce Sistemas Universitarios realizado hace veinte años por el ICED,⁴ pero que mantiene en muchos aspectos su vigencia, Kerr destaca las metas compartidas por la práctica totalidad de los países: a) *la preparación de los recursos humanos para la actividad profesional* —el aspecto siempre presente, el más básico y universal, en cualquier lugar y para cualquier nivel de desarrollo; b) *la investigación básica y aplicada*; c) *la transmisión de una cultura*, si bien distintas instituciones y sistemas pueden diferir en su concepción del tipo de cultura a transmitir (religiosa, democrática, histórica, moral, ética, nacional, internacional, del cambio científico) o en el énfasis puesto en sus distintos elementos; d) *el desarrollo individual*, considerando aspectos clave de la educación universitaria la formación del gusto, el carácter, la inteligencia crítica y el humanismo; e) *la prestación de servicio público*, permitiendo el acceso igualitario a la educación superior y desarrollando actividades de producción y difusión cultural y de conservación del patrimonio artístico y cultural, así como la libertad de pensamiento y la crítica.

Sin embargo, esta coincidencia frecuente en una serie de metas comúnmente atribuidas a la Universidad es compatible con la observación de que los Sistemas Universitarios y las Universidades son muy distintos entre países y bastante diferentes con el paso del tiempo. Ello se debe a que las metas reciben prioridades diferentes en distintas circunstancias y también a que las metas son alcanzadas con mayor éxito por unas instituciones que por otras. Por eso es muy relevante valorar: a) en qué se pone el acento en cada caso; b) qué influencia tienen sobre la forma de interpretar y priorizar los objetivos la tradición y situación de cada país, el periodo considerado, el nivel de desarrollo económico, social, político y científico, o el tipo de institución que se considera; c) la incidencia que sobre la capacidad de obtener resultados tienen las fórmulas de organización y gobierno elegidas para la Universidad.

El gobierno de la Universidad ha de plantearse pues en relación con las metas que se han de alcanzar pero, con frecuencia, será la identificación del énfasis puesto en unas u otras lo que resultará más relevante. El ajuste o desajuste entre la importancia relativa atribuida a cada meta y las preferencias o necesidades sociales en un periodo determinado, por una parte, y los elementos que explican los cambios en las prioridades de las instituciones y de la sociedad, son claves para valorar como bueno o malo, satisfactorio o no, el gobierno de la Universidad.

Traducido en términos del esquema de tareas y responsabilidades anterior, el punto clave es la definición de los objetivos, que se sitúa en las tareas de nivel III (diseño del servicio), pero medida o contemplada en el marco que definen las tareas de nivel I (análisis de necesidades) y II (identificación de prioridades).

Un objetivo universitario se concreta en el diseño de un servicio que da respuesta a una necesidad social identificada como prioritaria, precisa y cuantificada. Para ello se han de describir las especificaciones técnicas del servicio, su calidad y coste, el tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.

⁴ International Council for Educational Development (1978). Analiza los casos de Australia, Canadá, RFA, Francia, Irán, Japón, Mexico, Polonia, Suecia, Tailandia, Reino Unido y USA.

Las *condiciones* necesarias para que la Universidad tenga verdaderos *objetivos*, en el sentido que acabamos de describir, son de tres tipos:

- a) debe existir *gobierno*, para conocer la Universidad que tenemos, para *elaborar* el modelo de Universidad que queremos y para *priorizar* las actuaciones en función de los recursos.
- b) debe existir *dirección*, para *organizar*, coordinar e integrar los recursos en las actividades componentes de los productos a elaborar, para *conducir*, desarrollar y mantener un entorno organizativo que estimule el cumplimiento de los resultados y para *tomar decisiones*, corrigiendo las desviaciones que se produzcan.
- c) debe existir *control*, de *eficacia*, para conocer la adecuación con la necesidad identificada del servicio de respuesta y de *eficiencia*, para conocer la adecuación del producto de respuesta con los costes y uso de recursos óptimos.

La ausencia de objetivos produce la desaparición de la cadena que une el gobierno, la dirección y el control. En consecuencia, desaparece la posibilidad de diferenciar entre niveles de tareas, salvo las puramente materiales, y el abanico de niveles queda reducido a los dos siguientes: definición de tareas y realización de las mismas. En el nivel de la *definición de las tareas a realizar* se agrupan entonces confusamente los cinco primeros niveles de tareas antes estudiados, pero sin formalización y, por tanto, unidas desordenadamente y sin jerarquía entre ellas. El resultado es un simple orden de realización de tareas, falta de sistemática y que no admite el establecimiento de patrones de medida. Por su parte, la *realización de las tareas* se efectúa en el puro contexto de la orden emanada, es decir, consiste en *hacer lo que mandan*.

El estudio de la experiencia internacional de los Sistemas Universitarios enseña que en muchas de ellas hay ejemplos de cómo los problemas de gobierno responden en buena parte a las carencias de la estructura de tareas dentro de la Universidad y la definición de objetivos. Pero también permite constatar que los cambios sociales, políticos y económicos han tenido siempre consecuencias a largo plazo sobre la forma concreta de interpretar y las prioridades otorgadas a cada una de las metas comunes antes enumeradas y sobre la capacidad de cada sistema e institución de fijar objetivos. Los cambios sociales y económicos afectan frecuentemente al diseño institucional y al gobierno de la Universidad, de modo que habrá que prestar atención al triángulo formado por los efectos del cambio, las alteraciones en las prioridades y la capacidad de respuesta institucional. Subrayamos esto porque algunos de los cambios acumulados en el periodo transcurrido desde que se fraguó el esquema de prioridades que cristalizó en la LRU son tan grandes que pueden estar en la base de la percepción de algunos desajustes actuales.

1.4. ¿Quién gobierna qué en los Sistemas Universitarios?

El diseño institucional de la Universidad elegido en cada país configura unos u otros intérpretes de las metas a alcanzar y les asigna responsabilidades de gobierno y dirección. La ubicación de las responsabilidades más generales indican dónde está la capacidad de orientar la Universidad hacia el logro de sus metas prioritarias, es decir, de *gobernala*. Como veremos, distinguir adecuadamente la localización de las responsabilidades será condición necesaria para poder valorar dónde se sitúan los problemas de gobierno, porque muchos de ellos son percibidos como la incapacidad de guiar a la Universidad –al Siste-

ma, a las Universidades— hacia el logro de cada uno de sus diferentes fines con la prioridad y la eficacia socialmente deseadas.

Antes de aterrizar en el caso español actual, puede ser útil contemplar con un poco de perspectiva el gobierno de la Universidad en otros países: las principales tareas, el reparto de funciones entre Universidades y otras instituciones, públicas o privadas, y las tensiones típicas entre instituciones. Considerando esa información referida a la Universidad en otras sociedades se tiene la impresión de que, especialmente en determinados momentos, se perciben similares desajustes en el funcionamiento del SU. Al seguir los debates que han tenido lugar o se están produciendo en otros países se advierte también que las reformas son la respuesta a los problemas, y que éstas son frecuentes en todo el mundo, sobre todo en los países desarrollados.

La primera nota característica de los Sistemas Universitarios en el mundo desarrollado es su diversidad, no tanto en su dimensión (en todos los países existen *sistemas de masas*, resultado de tasas de escolarización elevadas, pero no siempre masificados) sino en el predominio de las Universidades públicas (claramente mayoritarias en Europa) o privadas (muy abundantes en Estados Unidos y Japón) y, consiguientemente, de una financiación y unos sistemas de gobierno muy diferentes.

En los países en los que predomina la Universidad pública es más evidente la voluntad del Gobierno de estar presente en el gobierno de la Universidad. La interpretación más generalizada para justificar esa presencia es que, al tratarse de un *servicio público*, debe contribuir al logro de algunos objetivos que es competencia del Gobierno establecer (por ejemplo, la *igualdad de oportunidades* ante la educación superior, como un aspecto relevante del progreso democrático, o la contribución de la Universidad al *desarrollo económico*). En los países con una fuerte presencia de instituciones privadas (catalogables en su gran mayoría dentro de los que hoy se denomina *tercer sector*), éstas asumen voluntariamente el compromiso con esos objetivos y sus órganos de gobierno se preocupan de acreditarlos ante la sociedad (con frecuencia a través de instituciones de acreditación especializadas, no públicas también), y la presencia pública en el gobierno de la Universidad es mucho menor.

Dado que nuestro caso es predominantemente público, ésta es la referencia que más nos interesa. En el reparto de las responsabilidades de gobierno en el área universitaria entre las Universidades públicas y el resto de instituciones gubernamentales se detecta, en muchos países, una diversidad de tensiones y de respuestas que dependen de la estructura sociopolítica, la estructura del Estado, y también del nivel de desarrollo económico alcanzado.

Por lo que se refiere a la estructura sociopolítica, cuanto más pluralista es una sociedad y más ha desarrollado estructuras sociales civiles que comparten con el Gobierno el interés y la preocupación por la sociedad y sus problemas, más diversidad de organismos, de modos de funcionamiento, de respuestas en suma, se observan en el ámbito de la educación superior. En este sentido, la Universidad de corte napoleónico que ha sido característica de España y de otros países del sur de Europa y se identifica con la *razón de Estado*, está asociada con la opción de desarrollar un solo tipo de educación superior. En cambio, en otras sociedades civiles más ricas, como la alemana, la japonesa o la norteamericana, se han desarrollado también, desde hace décadas, instituciones educativas distintas de la Universidad, más orientadas a la formación de profesionales y que diversifican las respuestas a las demandas de educación superior.⁵

⁵ Véase Millet (1978).

La influencia del segundo aspecto, la estructura del Estado, sobre la diversidad de respuestas en la organización del gobierno de la Universidad pública, es evidente cuando se compara la experiencia de países unitarios, como Francia y en buena medida el Reino Unido o Italia, con países federales como Canadá, Estados Unidos o Alemania. En los países descentralizados la autonomía de las provincias, estados o *länders*, competentes en muchas materias de educación superior, se traduce en distintos criterios de organización del Sistema Universitario y diferentes modelos institucionales para gobernarlo, todo ello dentro del mismo país. La regla general es que en los países donde existe una descentralización política más intensa, se desarrolla también en mayor grado la autonomía de la Universidad, mientras que en los países más centralizados predominan prácticas de planificación y regulación homogénea del Sistema y sus instituciones.

El tercer aspecto, la influencia del nivel de desarrollo alcanzado, se refleja sobre todo en que en las sociedades más desarrolladas se observa un crecimiento de la diversidad de las demandas de educación superior y, por tanto, una dificultad creciente para responder a ellas uniformemente. De hecho, en la mayoría de los países de mayor nivel de desarrollo se observa que la diversidad de demandas ha sido asimilada mediante el desarrollo de una oferta más diversificada. En muchos casos, dentro de los sistemas de educación superior hay, además de Universidades, otras instituciones que no lo son, o que lo son sólo en parte. En nuestro país, que es un caso extremo de uniformidad institucional en este sentido, se ignora con demasiada frecuencia la magnitud de la diversidad que la educación superior tiene en sociedades como EE.UU., Canadá, Alemania o Japón.

Sea cual sea el origen de la diversidad, en los sistemas de educación superior más diversificados los modelos de gobierno no son los mismos y las relaciones entre Universidades y otras instituciones de educación superior y el Gobierno, tampoco. En la mayoría de los países está muy extendido el planteamiento de que las características de este servicio educativo no permiten una organización eficaz del mismo desde el interior de la administración pública propiamente dicha y, por ello, se reconoce un mayor o menor grado de *autonomía* a cada Universidad como unidad básica que ofrece el servicio, gobernada con arreglo a un *modelo colegial*, en el que el criterio de la comunidad académica es decisivo. Pero, en la interpretación de ese principio de autonomía, existen dos grandes líneas de fuerza desde hace décadas en el escenario: a) la defensa por parte de las Universidades de su autonomía y la reclamación de mayores recursos y mayor ámbito de decisión para hacerla efectiva; b) una creciente involucración de muchos Gobiernos en la planificación de un Sistema Universitario, en el que cada vez invierten más recursos y que, por su creciente relevancia social, les obliga a prestar atención a sus resultados, con el fin de legitimar su gestión ante los ciudadanos.

Esos dos vectores se traducen en la necesidad de compartir las responsabilidades de gobierno de la Universidad —como Sistema y en cada institución, aunque se le reconozca autonomía— y también en tensiones. En la experiencia internacional las tensiones se manifiestan en los siguientes aspectos: a) los recursos y su asignación; b) los criterios de selección de alumnos; c) la selección y el régimen del profesorado; d) la importancia que deben tener las distintas metas u objetivos de las Universidades; e) la oferta académica y f) la información disponible sobre el funcionamiento y los resultados obtenidos y la difusión de la misma. Una lista que nos resulta familiar, por nuestros debates recientes.

Muchas de estas tensiones son percibidas por los protagonistas de la vida universitaria en distintos países como el resultado de una inadecuada distribución de las competencias entre distintos órganos de gobierno. En el caso de las Universidades públicas, es frecuente

que los responsables del gobierno de cada Universidad se consideren coartados a la hora de regir las instituciones, por las restricciones que se derivan de las competencias que quedan en manos del Gobierno. Y viceversa, los Gobiernos consideran en ocasiones que es la autonomía de decisión de las Universidades la que restringe su capacidad de alcanzar algunas metas socialmente deseadas. Se podría decir que, en un caso y en otro, se considera que el reparto de funciones entre órganos limita los instrumentos con que cada uno cuenta para conseguir sus fines. De este modo, la dificultad percibida como un desajuste entre las responsabilidades de gobierno de cada institución, y el reparto de instrumentos de dirección y gestión de las Universidades y del SU, se ha ido perfilando como un problema del diseño del modelo de gobierno de la Universidad, pues quienes deben mandar para perseguir determinada meta opinan que no disponen de los medios adecuados para ello y los resultados parecen no satisfacer a casi nadie.

2. EL ACTUAL MODELO DE GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD EN ESPAÑA

Dentro del marco de referencia anterior, este apartado revisará la situación actual de la Universidad en España, con el fin de perfilar el modelo de gobierno derivado de la LRU. Nuestros objetivos son: a) describir los rasgos básicos del modelo institucional elegido para articular el servicio universitario; b) la definición de las tareas de gobierno y su ubicación; c) la práctica de los últimos años. Para la sistematización del análisis van a ser contemplados, por su relevancia, los siguientes aspectos:

- 1) El modelo de la LRU: precedentes y contexto político de su definición
- 2) Las consecuencias de la opción de concentrar toda la enseñanza superior en un sólo tipo de Universidades y la ausencia de una formación profesional superior.
- 3) La autonomía de las Universidades: alcance, significado y contenido
- 4) La visión del Sistema Universitario y su gobierno como sistema
- 5) El reparto de funciones entre las Administraciones Públicas, la sociedad y el personal de las Universidades.
- 6) El gobierno y dirección de las Universidades según la LRU
- 7) El desarrollo y la puesta en práctica de dicho modelo.

2.1. El modelo de la LRU: precedentes y contexto político de su definición

El preámbulo de la LRU es un texto de gran interés para entender la concepción de la Universidad que el legislador se propuso impulsar al aprobar la Ley en 1983 y, por su densidad, es difícil de resumirlo sin transcribir su mayor parte. Su aspiración es reformar las instituciones universitarias para que estén a la altura de los tiempos y, en particular, para que respondan a los desafíos de la creciente demanda de los estudiantes y al proceso de incorporación de España a Europa, de manera que la Universidad se adapte a los principios constitucionales de 1978 y al nuevo diseño del Estado de las Autonomías.

La Ley señala a la Universidad tres funciones básicas: el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura, que debe desempeñar con la autonomía que le reconoce la Constitución. Al mismo tiempo, se destaca que la Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un servicio público a los intereses generales. Para

garantizar la presencia de los intereses sociales se crea un Consejo Social, inserto en la estructura de cada Universidad y se atribuyen funciones de ordenamiento, coordinación y planificación al Consejo de Universidades.

La LRU fue promulgada en 1983, pero el modelo que la misma propone se gestó en un proceso largo, durante los años precedentes. Algunas de esas circunstancias son relevantes para las opciones que la Ley hizo y, también, para los desarrollos posteriores de la misma, tanto en el terreno normativo como en la práctica. Destacaremos, sobre todo, cuatro:

- 1) En primer lugar, el papel desempeñado por la Universidad durante los últimos años del franquismo hizo de ella un lugar relevante de expresión de las ideas de democracia y libertad, formulando las aspiraciones del conjunto del país. Esa circunstancia influyó en el desarrollo de una cultura del derecho al autogobierno y en las interpretaciones dadas al reconocimiento del mismo que realizó la LRU en el principio de autonomía de las Universidades. El reconocimiento de la autonomía en la Constitución de 1978 es una novedad sin precedentes en nuestra historia constitucional que, interpretada en la tradición de los años anteriores a la LRU, ha sido entendida con frecuencia como una reivindicación frente al resto de las instituciones, incluso frente a las que la propia LRU también reconoce un papel destacado en el gobierno de la Universidad como servicio público.⁶
- 2) Es segundo lugar, la LRU se elabora en un periodo de desarrollo de un programa constitucional de extensión de los servicios públicos, que perseguía corregir el retraso que España presentaba respecto a otros países a finales de los setenta. Esta circunstancia contribuyó a la extensión de los ideales de la igualdad de oportunidades en la educación en general y en la enseñanza superior en particular. La creciente demanda de estudios, combinada con esos valores de referencia sobre el derecho a la educación, ha supuesto que el desarrollo del modelo de la LRU se haya producido en buena medida para responder a las exigencias del paso a una Universidad de masas y, en algunos de sus ámbitos, masificada.
- 3) La voluntad del legislador de lograr un equilibrio entre el reconocimiento del papel de la comunidad académica en la adopción de decisiones autónomas y la vertebración de la Universidad como servicio público ha prosperado con dificultad, debido a una combinación de circunstancias culturales y políticas. Así, frente a la potencia de los profesionales académicos para promover sus puntos de vista y defender sus intereses, de la cual existe una larga tradición en todo el mundo, se ha observado una notable debilidad en la capacidad de articulación de la representación social: la falta de tradición de los Consejos Sociales, la recomposición del papel de las Administraciones Públicas como consecuencia de la descentralización y las limitaciones del Consejo de Universidades para desempeñar algunas de sus funciones, son los aspectos más destacados de dicha debilidad.
- 4) La descentralización de competencias universitarias en las Comunidades Autónomas, que siguió a la promulgación de la LRU durante un periodo de más de diez años, ha supuesto muchos cambios importantes. En la actualidad el SU está integrado por un conjunto de Sistemas Universitarios regionales, dotados en parte de metas y mecanismos de gobierno y articulación propios. Esta circunstancia es destacable porque es un exponente de la diversidad actual que en ocasiones suscita perplejidad por ser mal entendida. Como en otros países descentralizados, en la España actual y para algunos de los problemas de gobierno de la Universidad, la referencia importante no es el SU ni una Universidad concreta, sino la Comunidad Autónoma.

⁶ Souvirón (1998).

2.2. Concentrar la Enseñanza Superior en las Universidades: la ausencia de una formación profesional superior

Aunque no se trata de una opción que haga explícitamente la LRU, puede considerarse un rasgo de su diseño, y desde luego de su aplicación la ausencia de otras ofertas complementarias de educación superior alternativas a la universitaria. Ni la LRU hace mención explícita de ningún límite en la responsabilidad de las Universidades a la hora de atender a las demandas sociales, ni el desarrollo legislativo posterior ni, sobre todo, la oferta docente de la Formación Profesional de Grado Superior han representado una alternativa real a la Universidad. Esas omisiones han tenido consecuencias importantes que hoy muchos reconocen: han permitido la extensión de la idea de que toda demanda de educación superior había de ser atendida por la Universidad y, también, que esa demanda creciente de educación superior lo es de estudios universitarios con los perfiles clásicos de los mismos y se puede atender con el enfoque tradicional de la Universidad.

Como antes se ha mencionado, en otros países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, o recientemente el Reino Unido, el paso a la Universidad de masas se ha visto acompañado por el desarrollo de una estructura institucional más variada, con una nítida presencia de instituciones orientadas exclusivamente a una de las metas de la Universidad: la formación profesional. En el caso español, aunque sobre el papel esta opción también se contempla en la LOGSE, la completa falta de desarrollo de la misma ha resultado muy relevante por dos razones: a) produce en algunos casos la impresión de que existen carencias en la oferta del servicio público de educación superior que realizan las Universidades, en las especialidades ofrecidas o en los contenidos de las enseñanzas; b) al dirigirse todas las demandas sociales de enseñanza superior a las Universidades, en éstas se produce confusión a la hora de decidir la intensidad con la que deben otorgar prioridades y asignar recursos a las varias metas que persiguen.

Es importante subrayar estas circunstancias porque sostendremos que una parte relevante de los problemas de gobierno de las Universidades se deriva de las discrepancias sobre la importancia que se debe dar en la actualidad a los distintos fines que persiguen las Universidades: la sociedad considera que debería centrarse más el esfuerzo en la formación profesional; la Universidad, que no puede compartir esa responsabilidad con otras instituciones de educación superior, teme que eso signifique renunciar a atender también adecuadamente a las demás metas que tiene encomendadas (investigación, difusión cultural, etc.).

Esta tensión no es nueva en el ámbito universitario. La sociedad siempre se inclina a considerar que, como ya decía Ortega, lo primero que tiene que alcanzarse es la formación cultural y profesional de los estudiantes. Ahora bien, la Universidad es distinta, pero inseparable de la ciencia y necesita también atender a la investigación de manera continuada. La cuestión que debe quedar ahora planteada es si es viable el gobierno de un SU en un país desarrollado (y que, por tanto, realiza múltiples demandas de educación superior), si se concentran en un único tipo de institución toda la gama de funciones que en la actualidad se reclaman del servicio público universitario.

2.3. La autonomía de las Universidades y la responsabilidad social

El reconocimiento de la autonomía a las Universidades es una característica fundamental del modelo de la LRU, desarrolla el derecho fundamental reconocido en la Constitu-

ción y alinea el modelo español con la mayoría de los países desarrollados. En casi todos ellos las Universidades públicas funcionan respondiendo a distintas variantes de lo que Clark denominó, hace años, *el modelo colegial*,⁷ en el que una parte sustancial del gobierno de las Universidades recae en los académicos.

La manifestación más clara del alcance de la autonomía en el caso español es doble. Por una parte, la larga e importante lista de materias que enumera el artículo 3.2 de la Ley, en las que dicha autonomía se reconoce. Por otra, la autonomía supone que sobre muchos temas existe para cada Universidad un amplio margen de autodisposición,⁸ y por tanto, la posibilidad de elección de una parte de su modelo gobierno, dentro del marco impuesto por la normativa.

En la propia Ley se advierte de inmediato la intención de lograr un equilibrio entre la voluntad de reconocer autonomía a la Universidad para evitar los inconvenientes de una excesiva supeditación a las burocracias públicas y al poder político, la voluntad de incorporar a la sociedad a la tarea de renovar la vida académica y transformar las instituciones. Con ese fin se declara que la Universidad no es de la comunidad universitaria y se diseña una compleja distribución de competencias, que luego examinaremos. La presencia social la introduce la LRU dentro de cada Universidad mediante la creación de los Consejos Sociales y en el conjunto del SU mediante la atribución de distintas responsabilidades a las administraciones educativas y al Consejo de Universidades.

Esa voluntad de equilibrio es uno de los aspectos que se ha revelado más problemático en la práctica, lo que quizás se ha debido a las acciones de los académicos y a las omisiones del resto de los agentes sociales y poderes públicos implicados en su logro. Muchos analistas del proceso de implantación de la LRU comparten la impresión de que la interpretación reivindicativa de la autonomía hecha por la comunidad universitaria, dirigida por los profesores, no ha tenido el adecuado contrapeso de una sociedad, tradicionalmente desinteresada por la Universidad, a diferencia de lo que sucede en otros países en los que la sociedad civil no lo deja todo en manos del Estado. En un país con una Universidad de tradición napoleónica, los poderes públicos no han acertado a valorar la importancia clave que tenía el desarrollo eficaz de las dos nuevas instituciones (Consejos Sociales y Consejo de Universidades) que tenían que colaborar a que los intereses generales estuvieran presentes, sin que fuera necesario para ello una intervención de corte gubernamental.⁹ En esas circunstancias, los riesgos de que la autonomía sea interpretada desde la perspectiva de los intereses de una burocracia profesional –formada por una combinación de profesores y personal de administración y servicios– son graves, y como tales son percibidos no sólo en España, pero desde luego también aquí.¹⁰

2.4. La visión del SU y su gobierno como Sistema

Uno de los desafíos que significaba el diseño de la LRU es que el proceso de descentralización de la Universidad española asociado al mismo obligaba a resolver, por nuevas vías, los problemas a los que debía responder el Sistema en su conjunto. Con anterioridad a la reforma esa responsabilidad estaba claramente situada en el Ministerio de Educación

⁷ Clark (1978).

⁸ Souvirón (1998).

⁹ Monserrat (1998).

¹⁰ Kerr (1978-a) (1998-b), Clark (1997) y De Luxán (1998).

de un Estado unitario. Tras ella, con el reconocimiento y traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y el desarrollo de la autonomía de las Universidades, muchas cuestiones relacionadas con el Sistema Universitario han tenido que ser reinterpretadas y la tarea no ha sido fácil.

En cualquier estructura pública multinivel como la española actual, que reconoce autonomía a instituciones subcentrales (CCAA, Universidades), hay que valorar la enorme riqueza potencial que se deriva, en primer lugar, de una mayor capacidad de adaptación a las demandas sociales. Además, la posibilidad de acumular experiencias diferentes permite, una vez difundidas y comparadas, el aprovechamiento de las mejores prácticas. Sin duda, ese proceso se está desarrollando en España, tanto en el escalón de las Comunidades Autónomas, cuando diseñan políticas universitarias diferenciadas (de estructura de la oferta, de financiación, etc) como en el que corresponde a las propias Universidades, que no tienen todas ya la misma orientación. Pero, al mismo tiempo, el punto más delicado de esa estructura, flexible y diversificada, es la coordinación y cooperación entre las instituciones, tanto en el ámbito de los subsistemas de las CC.AA. como entre éstas y el conjunto de las Universidades, en el seno del Consejo de Universidades. Cuanta más autonomía existe más relevante es la cooperación voluntaria, como bien saben en los países federales con más tradición.

La LRU concibe un Sistema Universitario en el que está reconocida explícitamente la diversidad y aspira a que ésta se coordine en dos ámbitos: a) dentro de cada Comunidad Autónoma, con el fin de asegurar la utilidad social de las Universidades que en ella existen, mediante la coordinación de la oferta y el control del rendimiento de las instituciones; b) en el Consejo de Universidades, al que se atribuyen funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento del conjunto del SU. Las preguntas que deben plantearse son: ¿han tenido en general estas instituciones (Comunidades Autónomas y Consejo de Universidades) capacidad de desarrollar sus competencias en estos aspectos?; ¿han generado visiones compartidas (de Sistema Universitario) de los problemas y políticas, diferenciadas o no, pero explícitas y bien estructuradas, capaces de convertirse en un marco de referencia para las Universidades? Más adelante –apartado 5– intentaremos dar respuesta a estos interrogantes.

Cuando en el punto siguiente describamos los contenidos de las responsabilidades de las CC.AA. y del Consejo de Universidades tendrá un significado más concreto lo que ahora señalamos: el gobierno de la Universidad –y en particular, de una Universidad que se financia mayoritariamente con fondos públicos– requiere considerar problemas que se refieren a grupos de Universidades, o a todas ellas, y que deben ser atendidos por instituciones distintas de las Universidades. En el diseño de la LRU esas instituciones están claramente identificadas (son las CC.AA. y el Consejo de Universidades) y a ellas corresponden distintas competencias de coordinación, de programación financiera y de la oferta, de planificación, de asesoramiento, etc., muy importantes. Por esa razón, en un análisis del gobierno de la Universidad estas funciones y el desempeño de las mismas por parte de las instituciones mencionadas no debe obviarse, so pena de correr el riesgo de desenfocar las causas de los problemas.

2.5. El reparto de funciones entre las Administraciones Públicas, la sociedad y el personal de las Universidades

Una parte sustancial del texto de la LRU se dedica a describir las funciones que corresponden a cada una de las instituciones competentes en las tareas que han de considerarse en el gobierno, organización y funcionamiento de la Universidad. Un recorrido sistemático por el articulado permite construir una rejilla, mediante la cual se pueden concretar los bloques de materias a tener en cuenta, así como la presencia en las decisiones de las distintas instituciones, órganos o grupos. Con esa finalidad se ha construido el esquema 2. En sus columnas se enumeran los temas a considerar, agrupados en ocho categorías. En las filas se distinguen las instituciones u órganos de las Universidades que adoptan las decisiones sobre cada uno de los temas. Las seis primeras categorías agrupan temas sobre los que la Ley establece que debe producirse un pronunciamiento o decisión de alguna institución que represente a los intereses generales de la sociedad. Son las siguientes: 1) creación de Universidades y aprobación de normas básicas; 2) estudios; 3) régimen de estudiantes; 4) economía y finanzas; 5) régimen de personal y 6) elección de órganos de gobierno. El personal de las Universidades, por su parte, tiene una fuerte presencia para decidir sobre: 5) régimen de personal, de nuevo; 6) elección de órganos de gobierno; 7) docencia y 8) investigación.

El esquema 2 ofrece con dos sombreados una imagen visual de ese reparto de competencias, agrupadas según las categorías que se acaban de describir. Si se considera que los Consejos Sociales son un órgano de representación social pero que también forma parte de cada Universidad, se pueden distinguir tres grupos en las nueve categorías mencionadas: en las dos primeras (creación, normativa básica y planes de estudio) la mayor parte de las competencias están fuera de las Universidades; en las tres siguientes (estudiantes, personal y economía y finanzas), las competencias se comparten; en las tres últimas (docencia, investigación y elección de órganos de gobierno) las facultades están básicamente en el interior de las Universidades.

El esquema 2 ofrece también un mayor detalle de las funciones que se integran en cada categoría e identifica con un recuadro más oscuro el órgano que, dentro y fuera de las Universidades, tiene atribuida la facultad de decidir o participar significativamente en la decisión, en cada caso. Por lo que respecta al exterior de las Universidades, se comprueba que las responsabilidades se distribuyen entre los gobiernos autonómicos y el Consejo de Universidades, con una presencia especialmente destacada de éste último en las decisiones sobre los planes de estudios. En el interior de las Universidades se observa, en primer lugar, la importancia que se reconoce en la Ley a los Departamentos, como unidades básicas en la organización de la docencia y la investigación, pero también –conjuntamente con las áreas de conocimiento– en todos los temas de personal docente e investigador. Al mismo tiempo, se observa el limitado papel de los Centros e Institutos Universitarios. En tercer lugar, en el último bloque de materias, referido a los órganos de gobierno, se aprecia el amplio alcance de los mecanismos de representación que se propone en la LRU, con participación de todos los grupos de la comunidad universitaria.

La información de las tablas anteriores permite comprobar que el diseño de los ámbitos de decisión en la Universidad que hace la LRU para las Universidades públicas –las privadas no se ven afectadas por muchas de estas normas– hace que exista un reparto competencial entre órganos de la Administración Pública y Universidades y, en algunas materias importantes, con competencias compartidas entre ambas instancias. En esas cir-

cunstances –típicas de sectores públicos descentralizados y de los países federales– está comprobado que el buen funcionamiento institucional depende crucialmente de la cooperación.

2.6. Gobierno y dirección de las Universidades en el modelo organizativo de la LRU

En la propia LRU se concretan los principales órganos de gobierno y dirección de las Universidades, colectivos y unipersonales, así como sus competencias básicas. Repasemos sus características para concretar las tareas que cada uno desempeña.

Los órganos de gobierno y/o dirección colectivos de cada Universidad, establecidos con carácter general por la Ley, son el Claustro, el Consejo Social y la Junta de Gobierno.

- 1) El *Claustro* es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, elabora los estatutos, elige al Rector, aprueba las líneas generales de actuación de la Universidad y determina dentro de los márgenes legales su propia composición.
- 2) El *Consejo Social* es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad. Su composición viene establecida por Ley de la Comunidad Autónoma y su presidente es nombrado por el gobierno de éste. Le compete aprobar el presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, supervisar las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios, promover la colaboración con la sociedad en la financiación de la Universidad y establecer las normas que regulen la permanencia en la Universidad de los estudiantes. También, la modificación de plantillas y transformaciones de plazas vacantes y la asignación de otros conceptos retributivos con carácter individual en atención a exigencias docentes e investigadoras o méritos relevantes. Asimismo, propone la creación y supresión de Facultades y de Institutos Universitarios.
- 3) La *Junta de Gobierno* es el órgano ordinario de gobierno de la Universidad y como tal, responsable de todas las tareas que no son expresamente asignadas al Consejo Social y corresponden al más alto nivel: definición de objetivos, prioridades, diseño de servicios a ofrecer y organización de la Universidad.

Como órganos unipersonales de gobierno y dirección de carácter general para toda la Universidad, se establecen el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente:

- 1) El *Rector* es la máxima autoridad académica de la Universidad. Ostenta la representación de la misma, ejerce la dirección y ejecuta acuerdos del Claustro Universitario, Junta de Gobierno y Consejo Social. Expide los títulos universitarios, realiza el nombramiento de los profesores y toma decisiones sobre las situaciones administrativas y el régimen disciplinario de los funcionarios docentes y PAS. También se le reconocen otras competencias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad. Resulta de especial interés en este contexto señalar que el Rector es elegido periódicamente por el Claustro y que él nombra al equipo rectoral y al Gerente.
- 2) El *Gerente* es el responsable de la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad.

Así pues, la LRU establece en los niveles de gobierno y dirección general de las Universidades una combinación de tres componentes básicos: a) la representación de la comunidad universitaria, cuyo órgano supremo es el Claustro que determina las líneas generales

de la estructura y de las políticas de la Universidad; b) el Consejo Social, que articula la participación social en la Universidad y tiene importantes competencias sobre todas aquellas cuestiones que tienen que ver con la determinación de los servicios que ha de ofrecer la Universidad en cada momento (titulaciones, tasas), y sobre la asignación, gestión y reubicación de recursos, de forma que éstos respondan a las demandas sociales, al tiempo que potencia las relaciones con la sociedad y la consecución de nuevos recursos; c) la Junta de Gobierno, que es el órgano ordinario de gobierno.

En los niveles de tareas más básicos, de gestión y desarrollo de actividades, el diseño organizativo que esboza la LRU tiene un carácter matricial, creando dos tipos de unidades estructurales: Centros y Departamentos. A ellos se añaden los Institutos, que constituyen una tercera figura más especializada que dota de adicional flexibilidad el potencial diseño de las Universidades, al permitir reforzar la intensidad de las actividades de investigación en algunas áreas mediante una unidad organizativa específica:

1) Los *Departamentos* son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de sus respectivas áreas de conocimientos, en uno o varios Centros. Les corresponde también articular y coordinar las enseñanzas y las actividades investigadoras de las Universidades.

Un elemento importante de este diseño es el establecimiento de *las áreas de conocimiento* como elemento estructurador del conjunto de disciplinas para todas las Universidades del Estado. El hecho de que uno de los elementos más importantes de la gestión de los recursos humanos académicos, como es la promoción del profesorado, se haya estructurado en función de las áreas de conocimiento ha resultado ser un elemento fundamental en la organización y el funcionamiento de las Universidades. Se puede decir que la Universidad española está básicamente organizada por áreas de conocimientos (que en cada Universidad «anidan», habitualmente, en la estructura departamental existente). Ello hace que predomine la *cultura* del área frente a la de la titulación, que exige una visión de la estructura formativa más integrada y en la que participen diversas áreas y Departamentos. También predomina en muchos casos la concepción del área como elemento definitorio de la identidad *disciplinar*, frente a un planteamiento en el que se valore la *interdisciplinariedad* y la flexibilidad para la transición de unas áreas a otras en función de la evolución de la formación y la cualificación de los profesores, fruto de la cooperación y el trabajo interdisciplinar.

2) Los *Centros* son los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos. Partiendo de una antigua tradición de Centros, con la vinculación de los profesores a la unidad organizativa básica, el Departamento, y su cultura de áreas, los Centros han tenido que encontrar su espacio de nuevo al otorgarse un papel más destacado a los Departamentos.

3) Los *Institutos Universitarios* son unidades fundamentalmente dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, pudiendo realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su competencia.

Cada uno de estas unidades estructurales cuenta con un órgano colectivo de Dirección (Consejo de Departamento o Instituto, Junta de Centro) y órganos unipersonales de Dirección (Decanos, Directores, etc.).

El encaje de todas estas piezas no es fácil y está produciendo algunos de los problemas

de gobierno que padecen las Universidades. Es importante tener en cuenta que el buen funcionamiento de un diseño estructural de carácter matricial requiere toda una serie de mecanismos de coordinación y, sobre todo, una determinada cultura organizacional que facilite los comportamientos acordes con dicha estructura y permita aprovechar su ventaja potencial en entornos cambiantes y complejos. Sobre este punto volveremos en el apartado 6.

2.7. Desarrollo y puesta en práctica del modelo LRU

El diseño de la LRU ha sido puesto en práctica mediante el correspondiente desarrollo normativo en el que han participado no sólo el Gobierno Central y las Asambleas Legislativas y Gobiernos de todas las Comunidades Autónomas, sino también, y de forma muy intensa, las Universidades al elaborar sus Estatutos y su normativa interna.

Por lo que respecta a los desarrollos e iniciativas gubernamentales, los aspectos más relevantes han sido: a) el desarrollo del papel de los Consejos Sociales; b) la normativa sobre profesorado; c) la normativa sobre planes de estudio; d) el desarrollo de las funciones de coordinación en cada Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las Universidades, la elaboración, aprobación –y en algunos casos reformas posteriores– de los Estatutos de cada Universidad ha constituido una pieza clave del desarrollo del modelo de la LRU, por su alcance en los siguientes aspectos: a) representa la interpretación que cada Universidad hace de la autonomía universitaria, dentro del marco de la LRU, como resultado de la cultura o culturas de cada institución y de las propuestas de concepción de la Universidad que prevalecen en el Claustro; b) constituye la primera ocasión para que cada Universidad defina su misión y sus metas como institución, en el marco general que la Ley define para el SU; c) define las líneas básicas del modelo de gobierno interno de la Universidad que se elige, en el ejercicio de su capacidad de autodisposición; d) define la organización de la Universidad, y los criterios de dirección y gestión de la misma en los múltiples campos en los que la Ley le reconoce autonomía (art. 3).

La cultura predominante en las Universidades en la interpretación de la autonomía, según reflejan los Estatutos, ha sido una combinación de dos elementos: los valores de la democratización, enraizados en la experiencia de las Universidades en la lucha por las libertades durante la dictadura, y los valores típicos de una burocracia profesional, en el sentido de Mintzberg.¹¹ Ambos tipos de valores han propiciado el desarrollo de una estructura organizativa sumamente descentralizada, en la que los profesionales (sobre todo los docentes) no solamente controlan su propio trabajo sino que, además, ejercen un control colectivo de las decisiones administrativas que les afectan. Para ello se ha procedido a un intenso desarrollo de reglas formales de decisión, mediante la aprobación de múltiples reglamentos de funcionamiento de numerosas comisiones.

Las comisiones, creadas en los Estatutos según criterio de cada Universidad, y los propios órganos colectivos previstos en la LRU, cuya composición ha sido establecida en muchos casos de manera que los hace también muy numerosos, son piezas claves de la forma de proceder en la adopción de decisiones de gobierno en el interior de las Universidades. La autonomía en el interior de las Universidades se ha desarrollado en cascada¹²,

¹¹ Mintzberg(1983).

¹² De Luxán (1998).

conduciendo en muchos casos a un modelo de gobierno que Vallés ha denominado *autogestionario y estamental*,¹³ con múltiples polos de agrupamiento de intereses y notables dificultades para generar y difundir las políticas de carácter global y las prioridades de la institución en su conjunto. Al mismo tiempo, y como es característico de las burocracias profesionales, esta capacidad de decidir autónomamente y de participar favorece la implicación de los individuos y su identificación con la institución, pero plantea otros problemas. El más importante para el gobierno de la institución, es que dificulta la jerarquización de tareas y concentración de responsabilidades. Junto a éste, se presentan otros problemas de coordinación, gestión, control e innovación, a los que después nos referiremos.

El modelo de Universidad que se ha desarrollado a partir de la LRU no es el único compatible con la matriz que propone la Ley, pero sin duda es resultado de la misma y de la interpretación que los distintos actores que la LRU contempla han hecho de su papel, tanto por acción como por omisión. Así, por una parte, los Gobiernos han desempeñado el suyo desde una perspectiva que refleja tres cosas: a) un cierto encogimiento ante la potencia de las Universidades en su interpretación de la *autonomía como reivindicación*; b) una insuficiente atención a la necesidad de potenciar el papel de las instituciones nacientes (Consejos Sociales y Consejo de Universidades); c) un escaso desarrollo de los elementos de programación y coordinación que siguen siendo de su responsabilidad directa.

Por otra parte, las Universidades han hecho una lectura de la LRU que se ve reflejada en los Estatutos y en el funcionamiento real, de la que se han derivado unas estructuras universitarias muy planas, con organizaciones en las que la línea media y la tecnoestructura de planificación tienen muy poco peso y el vértice de gobierno y directivo es débil por varios motivos: el papel que se le atribuye a los órganos colegiados, el limitado control de la dirección sobre los procesos de adopción de decisiones y la falta de tradición de llevar a cabo una dirección estratégica de la organización. En este contexto, el esquema matricial formado por las múltiples unidades de producción de servicios docentes y de investigación (Departamentos, Institutos y Centros) funcionan con una amplia libertad (que se considera consecuencia del reconocimiento de la libertad académica, que la Ley reconoce como libertad de cátedra, de investigación y de estudio, pero que se traslada por extensión a otros aspectos organizativos y de decisión) y la estructura organizativa de la institución es débil. Sobre las implicaciones de esta aplicación del modelo volveremos, también, en el apartado 6.

3. LOS PROBLEMAS Y TENSIONES ACTUALES

Después de quince años de vida de la ley, y a la vista de los resultados del funcionamiento del modelo de la LRU que acabamos de describir, en la actualidad predomina una sensación agrídulce. Junto a logros innegables e importantes de este periodo de la Universidad española se advierten muchos aspectos problemáticos en casi todos los ámbitos: docentes, de investigación, financieros, de funcionamiento y, como consecuencia de todo ello, también se han abierto interrogantes sobre el modelo de gobierno. En el apartado primero se señalaba que en la mayoría de los Sistemas Universitarios existen problemas y tensiones que, cuando se repasan, resultan similares a la mayoría de los que en estos últimos años se están manifestando en la Universidad española. Así pues, se puede decir, por

¹³ Vallés (1996).

una parte, que también en este sentido España se ha convertido en un país *normal* y, por otra, que el modelo que se ha implantado a partir de la LRU no ha conseguido evitar algunos riesgos.

Los problemas actuales de SU no son percibidos de igual modo por todos los agentes y grupos sociales relacionados con el mismo ni, incluso, son considerados problemas por todos ellos. Precisamente esas distintas percepciones hacen que en muchos casos exista tensión, porque los grupos más preocupados por algún tema consideran necesario sensibilizar a otros grupos para su solución. Repasemos los asuntos más frecuentemente mencionados y veamos también quién los destaca y cómo. Consideraremos los problemas referidos a:

- 1) La oferta formativa.
 - 2) La actividad investigadora.
 - 3) El profesorado.
 - 4) La financiación y asignación de recursos.
- y, a partir de ello, comentaremos los riesgos de la situación actual.

3.1. La oferta formativa

Los servicios docentes, como se ha señalado, ocupan un lugar muy destacado entre las metas de la Universidad en cualquier tiempo y lugar y, por eso, suscitan con frecuencia desacuerdos y tensiones en muchos lugares. Entre nosotros existen varios aspectos problemáticos:

- 1) Una parte de los usuarios de los servicios y de la sociedad se muestra crítica con la oferta formativa de las Universidades por considerar que no se ha adaptado satisfactoriamente a las demandas sociales y del mercado de trabajo.
- 2) Una minoría de profesores y expertos llama la atención desde hace años sobre la pobre preparación docente del profesorado y el escaso reconocimiento de la calidad en éste ámbito.
- 3) Los cambios en la oferta de titulaciones han sido grandes, pero las reformas de los planes no han resultado satisfactorias y en la actualidad se encuentra abierto un nuevo proceso de revisión de los mismos.
- 4) La oferta de plazas y los procesos de selección del alumnado para regular el acceso a las titulaciones más demandadas son percibidos por las familias como un serio (y a veces inesperado) obstáculo para el desarrollo de las vocaciones de los jóvenes.
- 5) El fracaso escolar —en general significativo y en algunos casos muy elevado— es otra fuente de descontento social y de preocupación de los responsables universitarios. Los profesores, por su parte, manifiestan quejas sobre el nivel de formación de los estudiantes que acceden a la Universidad.

3.2. La actividad investigadora

Este es uno de los ámbitos en los que de manera más generalizada se reconoce que se ha producido un gran avance en el periodo de aplicación de la LRU, gracias a un incremento de los recursos humanos y financieros, al desarrollo de mecanismos competitivos y la creación de estructuras de enlace de las Universidades con el resto del sistema productivo

y de la sociedad para la captación de recursos y la difusión de resultados (fundaciones, OTRIs, etc.). Sin embargo, también se considera que hay problemas serios, como los siguientes:

- 1) Empresarios y políticos coinciden en considerar que la Universidad está demasiado centrada en sus propios intereses a la hora de orientar las investigaciones, faltando mayor atención a la investigación aplicada y a la difusión tecnológica.
- 2) Los investigadores más activos se quejan de falta de apoyo organizativo para las actividades de investigación dentro de las Universidades y de una más decidida priorización de líneas y proyectos.
- 3) Las instituciones y especialistas dedicados a la evaluación de resultados detectan una gran diferencia en la productividad investigadora de los distintos grupos y personas, muy parcialmente reconocida.
- 4) No se ha encontrado la fórmula para aprovechar permanentemente, bien en centros de investigación, bien en departamentos de I+D de las empresas, los recursos humanos formados en muchos campos científicos y tecnológicos, existiendo el riesgo de que el esfuerzo de formación de investigadores españoles en nuestro país y en el extranjero, resulte en parte desaprovechado.

3.3. Profesorado

La selección del profesorado, su evaluación y permanencia son objeto de debate en todos los países, como consecuencia directa de la importancia crucial que los recursos humanos tienen para el buen funcionamiento de las instituciones educativas en general. En nuestro caso, junto al reconocimiento del enorme incremento cuantitativo y cualitativo logrado —con mejoras particularmente destacables en áreas en las que hace veinte años apenas había masa crítica de especialistas—, también se detectan problemas en distintos aspectos, en ocasiones ligados a los que ya se han comentado anteriormente al hablar de docencia e investigación:

- 1) La desconfianza en los resultados de los procesos de selección, directamente derivados del desarrollo de la LRU y de la cultura predominante dentro de las distintas Universidades y áreas de conocimiento, se ha generalizado hasta extremos preocupantes. Endogamia y escaso aprecio de la formación docente son las dos críticas más frecuentes, y son formuladas tanto en los ámbitos internos de la Universidad como en la sociedad.
- 2) La insatisfacción por las reglas que regulan la permanencia del profesorado en formación y su estabilidad está también muy extendida. De una parte, se critica el crecimiento de un volumen considerable de profesorado no estable. Por otra, algunos profesores critican la escasa movilidad y la tendencia a la consolidación de una proporción excesiva de los ayudantes en su propia Universidad de origen, en detrimento de las oportunidades de formación de profesorado de las sucesivas promociones. Por último, la Administración Pública y los órganos de gobierno contemplan con preocupación la tendencia a la rigidez que se deriva de cualquier expansión de una titulación, pues va siempre acompañada de un proceso de consolidación de profesorado, con difícil reajuste si la orientación de la demanda cambia.
- 3) La calidad del profesorado se evalúa de manera muy desigual en sus distintas actividades. Así, mientras en la investigación ha ido desarrollándose un sistema de reconoci-

miento diferencial, tanto económico como académico –promociones, premios– en la docencia nada de eso sucede. En esas condiciones, el aprecio por la calidad de la docencia es escaso, en especial entre los profesores jóvenes de aquellas áreas de conocimiento en las que los valores de una cultura de la dedicación a la investigación han cuajado de forma excluyente. Una parte del profesorado se siente incómodo con esta situación y los órganos de gobierno de las Universidades empiezan a percibir los riesgos que comporta desatender la valoración de una función tan central de la institución universitaria como la docente.

- 4) El desarrollo de la *autonomía en cascada*, al que antes se hacía referencia, significa para algunos profesores la posibilidad de dedicar una parte de su tiempo a problemas organizativos y de funcionamiento internos. Esta dedicación de los especialistas, docentes e investigadores, a tareas de dirección y gestión de la organización es típica de las burocracias profesionales. En el caso de la Universidad española actual se refuerza al ir acompañada, en el modelo de funcionamiento desarrollado, por incentivos de diverso tipo (económicos, reducción de obligaciones docentes, capacidad de influencia en las decisiones, reconocimiento social, etc.). La contrapartida es que buena parte de los profesores implicados en esas tareas no tienen verdadera formación como directivos o gestores y no suelen poseer una visión de los objetivos conjuntos de la institución. En su actuación como directivos y gestores los académicos adoptan en muchas ocasiones posiciones que responden a la cultura de área, y que refuerzan las tendencias centrípetas y las visiones demasiado parciales de los problemas, centradas en los intereses del área de conocimiento y del Departamento al que pertenecen y al que volverán a centrar su actividad al dejar la gestión.

3.4. Financiación y asignación de recursos

Otro ámbito en la que es típica la aparición de tensiones en el interior de los Sistemas Universitarios públicos es el correspondiente al volumen de recursos disponibles y su asignación. En el caso del SU, es innegable que el desarrollo de la LRU ha coincidido con una expansión enorme de los recursos dedicados a la educación universitaria en España pero, quizás precisamente por eso, también se ha incrementado el interés y la preocupación de los Gobiernos por el uso de los mismos y la presión de las Universidades para incrementarlos. Este es un terreno en el que es muy evidente que la percepción de los problemas es diversa:

- 1) Las Universidades se quejan de que reciben recursos insuficientes y alegan el bajo nivel agregado de gasto universitario en relación al PIB, en comparación con otros países y las diferencias de recursos por estudiante existentes entre Comunidades Autónomas o entre Universidades. Desde su punto de vista, el margen de maniobra para el verdadero ejercicio de la autonomía no existe sin suficiencia financiera.
- 2) Las Administraciones Públicas con responsabilidades educativas muestran una preocupación creciente ante las demandas de las Universidades, habida cuenta del incremento de los fondos públicos dedicados a este servicio que se ha producido. Se preguntan cuál es el referente que puede fijarse para considerar que el esfuerzo se ha completado y consideran necesario disponer de criterios para la distribución de los recursos entre instituciones y para medir de algún modo los resultados.
- 3) En el interior de las Universidades se percibe la existencia de desigualdades por ramas, Centros y Departamentos, en cuanto a los recursos humanos y materiales disponibles

en relación con los servicios a prestar, sobre todo docentes. La impresión es que la falta de flexibilidad impide la adaptación de los recursos a los cambios en la demanda, produciéndose holguras en unas áreas y estrecheces en otras.

- 4) En todos estos problemas, las percepciones son parciales e imprecisas porque se detecta que la información con la que se gestiona el sistema es insuficiente a todos los niveles y, además, la existente no se difunde.

3.5. Los riesgos de la situación actual

El listado de problemas de los apartados anteriores es muy importante y parece que hay demasiados aspectos del actual funcionamiento del SU puestos en cuestión. A la vista de la situación, se podría afirmar que el modelo derivado de la LRU no se muestra capaz de dar respuestas adecuadas a cuestiones clave del gobierno de la Universidad española, pues parecen existir problemas referidos a la percepción de las demandas sociales, a la priorización de las necesidades a atender y al diseño de los servicios ofrecidos, es decir, a las tareas de gobierno más características.

Sin embargo, esta percepción hay que matizarla en dos sentidos. En primer lugar, ya hemos reiterado que muchas de las tensiones que aquí se advierten se dan también en el resto de los Sistemas Universitarios, en especial en el ámbito de las Universidades públicas y, por tanto, no son atribuibles específicamente a la LRU, aunque quizás sí a algunos de los rasgos que inspiraron la misma y que están presentes en la cultura predominante en nuestra Universidad y en otros Sistemas Universitarios. En segundo lugar, no pueden ignorarse los logros conseguidos durante este periodo y que —lo mismo que los fracasos— también deben imputarse a este modelo.

El objetivo central de este informe al describir el actual modelo de la Universidad española es identificar los problemas de gobierno del mismo y sus causas, como punto de partida para buscar su remedio. Pero para movilizar energías a favor de nuevas reformas es preciso tomar conciencia de los dos principales riesgos de la situación actual.

El primero de los riesgos que se corre cuando una reforma no ofrece resultados satisfactorios es que se produzca frustración. Las expectativas defraudadas tienen consecuencias negativas: desánimo de los participantes, desafección de los usuarios, reducción de apoyos externos, etc. Todo ello redundará en perjuicio de la movilización de esfuerzos para mejorar y solucionar los problemas y, sin duda, éste es un riesgo claramente presente en la Universidad española en la actualidad.

El segundo riesgo es que produzca una deslegitimación del sistema y que ya no sea respetado como punto de referencia. Este estado de opinión puede resultar muy injusto, pero puede alcanzarse si no se reacciona a los problemas y se demuestra capacidad de respuesta. En esas circunstancias, cada participante encuentra fórmulas para excusar en el conjunto su responsabilidad particular en el mal funcionamiento y actuar, cada vez más, en su propio interés.

Debemos plantearnos a continuación en qué se basa la percepción de problemas y de fracasos: ¿en un desacuerdo sobre las metas perseguidas?, ¿en un mal funcionamiento efectivo?, ¿en una inadecuada percepción de los resultados obtenidos? Desde nuestro punto de vista todo es posible, si se considera la variedad de puntos de vista reflejados en la ya amplia literatura reciente sobre los problemas actuales de nuestra Universidad, en los

resultados de los esfuerzos de evaluación institucional de estos últimos años ¹⁴ y en las cada vez más frecuentes tomas de posición pública de responsables universitarios y de todo tipo. Así pues, es muy importante precisar más el diagnóstico sobre las causas de los problemas y, por ello, en los tres próximos apartados serán analizadas, distinguiendo entre el efecto que han producido los intensos cambios que han tenido lugar (apartado 4) y las consecuencias de los desajustes observados en el gobierno del conjunto del SU (apartado 5) y en el gobierno de las Universidades (apartado 6).

4. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS (I): LA INTENSIDAD DE LOS CAMBIOS

En este primer apartado de los tres destinados a identificar las posibles causas de los problemas advertidos, se considerarán los efectos que los cambios acumulados del Sistema Universitario y en su entorno social y económico pueden haber tenido como elementos generadores de desajustes en el gobierno de la Universidad. La hipótesis de la que se parte es que las propias transformaciones que han acompañado a la evolución de la Universidad durante los años de aplicación de la LRU –a veces promovidas por la Ley, otras veces por diversas circunstancias contemporáneas– hacen que en la actualidad se perciba el modelo de gobierno diseñado en la Ley como insatisfactorio para responder a la realidad de la Universidad de este fin de siglo. Según esta hipótesis, la crisis de gobierno vendría a mostrar la incapacidad del modelo diseñado para adaptarse al cambio.

En este análisis se va a poner un acento especial en destacar la intensidad de los cambios en determinados aspectos, porque la elevada velocidad de las transformaciones hace que, en un periodo de poco más de quince o veinte años, se puedan acumular modificaciones en las circunstancias tan sustanciales que los puntos de referencia tomados en cuenta en el periodo en el que se gestó la LRU se encuentren ya muy alejados de la situación actual. De hecho, no sería absurdo considerar que una parte de los actuales problemas son el resultado del propio éxito de la LRU, como marco normativo en el que se ha desarrollado la parte de estos cambios que se refiere al propio ámbito universitario.

Posiblemente la expresión que mejor cuadre a la preocupación creciente en estos últimos años por el funcionamiento de la Universidad española es que está inmersa en una crisis de desarrollo, derivada de su crecimiento en todas las direcciones y de las dificultades de adaptación en bastantes aspectos. El desarrollo al que nos referimos se ha producido en el propio seno del SU y en el entorno social, económico y político, y es oportuno documentar aquí algunos de los rasgos más importantes del mismo con el fin de constatar la intensidad de las transformaciones, a las que antes nos referíamos. Consideraremos, sucesivamente:

- 1) Los cambios en la dimensión del Sistema Universitario y su estructura.
- 2) El desarrollo económico y tecnológico de los últimos veinte años y sus consecuencias.
- 3) El desarrollo social y del derecho a la educación en España.
- 4) El desarrollo político y el proceso de descentralización y diversificación del papel del Gobierno en el Sistema Universitario.
- 5) El incremento del gasto universitario, su alcance, límites y consecuencias.
- 6) El desarrollo y diversificación de la oferta de estudios.
- 7) El desarrollo desigual de las actividades de I+D.

¹⁴ Véase: Revista de Educación (1998) y Michavila (1998).

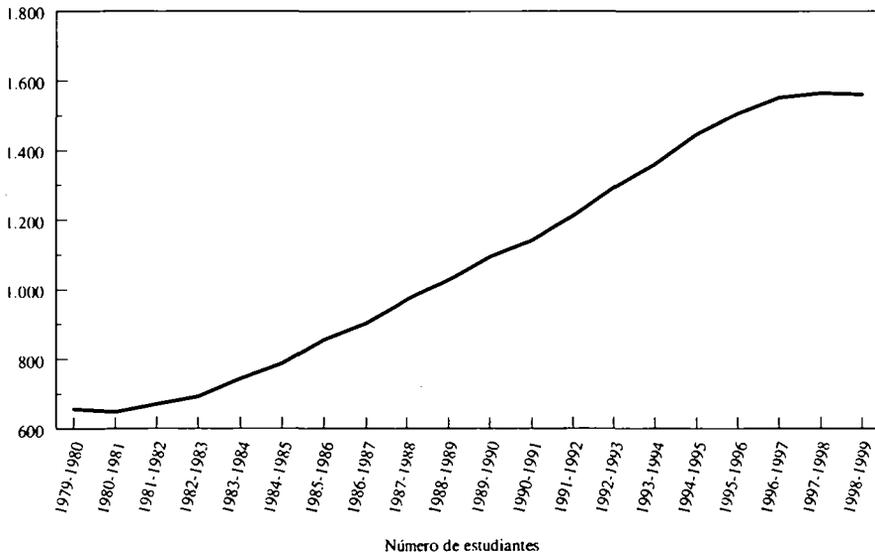
4.1. Los cambios en la dimensión del SU

En la descripción del crecimiento que ha tenido lugar es posible utilizar indicadores cuantitativos sobre la mayoría de las dimensiones del cambio y así se hará en este apartado. En otros casos, convendrá prestar atención a la relevancia de determinados cambios estructurales, presentes en lo que hemos llamado un verdadero desarrollo de la Universidad española en estos años.

La primera transformación de la que es necesario tomar nota es que durante el periodo de vigencia de la LRU se ha producido un crecimiento espectacular del número de estudiantes universitarios –ver gráfico 1– desde algo más de 600.000 hasta alcanzar las cifras de los últimos años, estabilizadas en torno a 1,6 millones. Esta evolución significa multiplicar por 2,5 el número de estudiantes y ha supuesto una elevación sustancial de las tasas de escolarización de los jóvenes con edades correspondientes a las más habituales entre los universitarios –gráfico 2–, hasta situarnos en tasas superiores al 35%, que son en la actualidad similares a las de los países europeos avanzados, aunque menores que las tasas de escolarización existentes en la más diversificada oferta de educación superior de América del Norte y algunos otros países (gráfico 3).

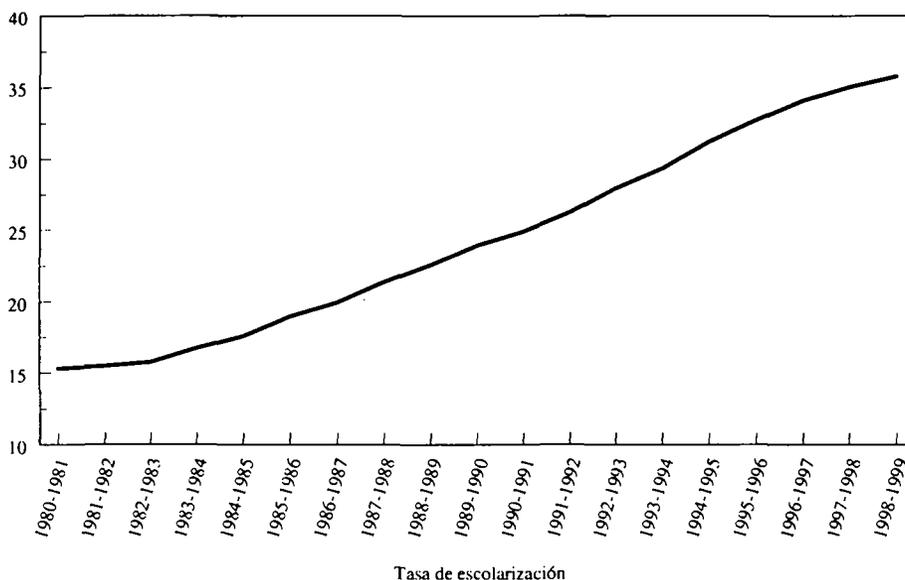
Así pues, del mismo modo que a finales de los setenta se logró universalizar la enseñanza básica y en las últimas décadas se está alcanzando la práctica universalización del acceso a la enseñanza secundaria, en este mismo periodo la Universidad española ha pasado a ser un sistema de enseñanza de masas, por el que transita uno de cada tres jóvenes

Gráfico 1. Evolución del número de alumnos universitarios matriculados
(Miles de Estudiantes)



Fuente: Consejo de Universidades

Gráfico 2. Evolución de la tasa de escolarización. Porcentajes
(Estudiantes universitarios matriculados / Población de 18 a 24 años)



Fuente: Consejo de Universidades e INF

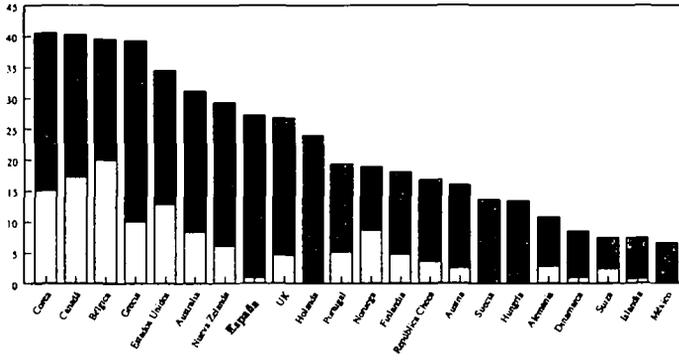
españoles. En consecuencia, hay que dejar constancia de que algunos de los desajustes ahora percibidos en el SU pueden ser debidos a una inadecuada respuesta del modelo a la actual situación del mismo, pero reconociendo que ésta es muy distinta de la que existía cuando fue diseñado. Lo mismo, como veremos, podrá decirse de otros aspectos del SU.

El crecimiento de una oferta de servicios como la que requiere semejante expansión del alumnado ha obligado a incrementar sustancialmente los recursos humanos del sistema, siendo especialmente importante subrayar la evolución del número de profesores ¹⁵ (gráfico 4), así como el esfuerzo de formación del mismo. En la actualidad hay dos veces más profesores, y en la estructura del profesorado es superior el porcentaje de doctores. No obstante, el crecimiento del alumnado ha sido mayor que el del número de profesores, de manera que la relación alumnos/profesor ha empeorado en promedio, aunque existe un gran abanico por titulaciones y Universidades en esta ratio. El mayor número de profesores deja también espacio para una mayor diversidad de orientaciones de las actividades de

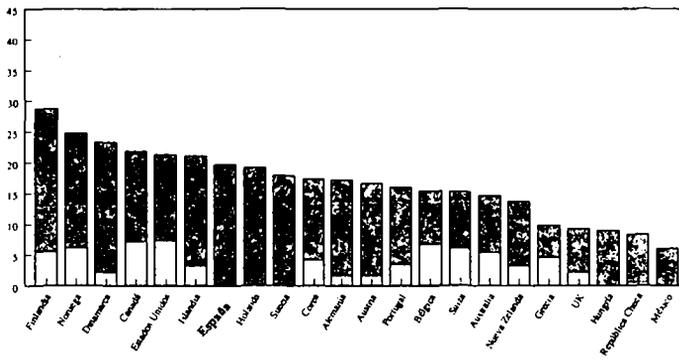
¹⁵ La dificultad con la que nos encontramos para ofrecer información actualizada de variables básicas, como ésta y otras, es indicativa de la pobreza de instrumentos con la que se gobierna el sistema. En este punto, como en otros, es de lamentar el retraso con el que está disponible la información sobre variables básicas del sistema.

Gráfico 3. Tasa de escolarización en educación superior. Comparación internacional
(Año 1996)

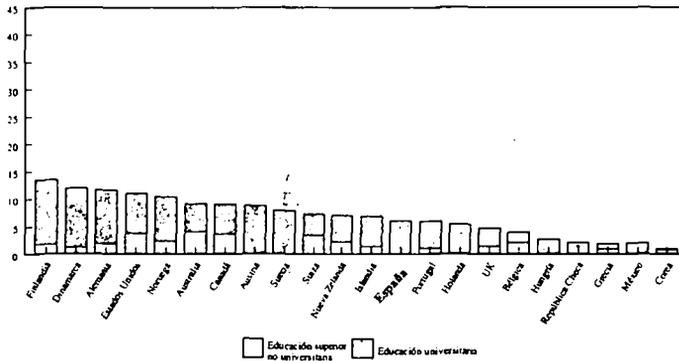
Edad: 18-21 años



Edad: 22-25 años

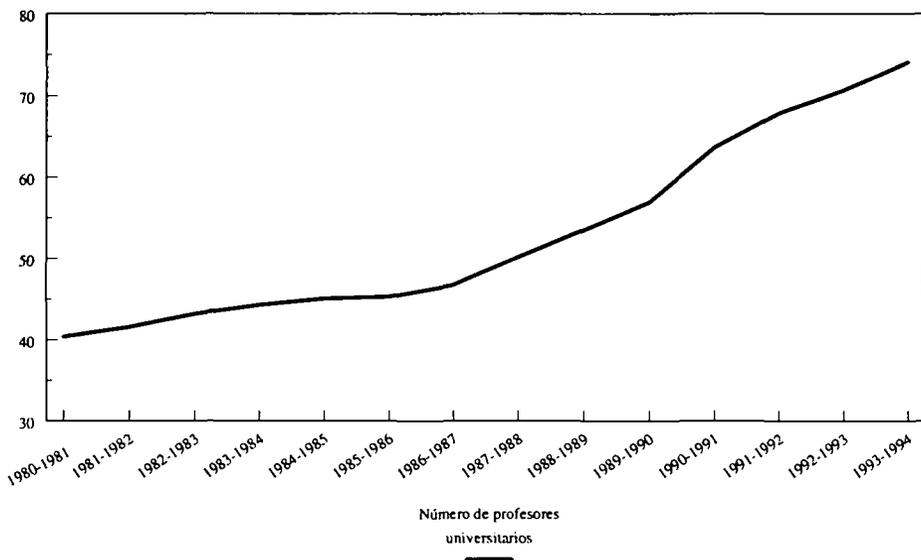


Edad: 26-29 años



Fuente: O.E.C.D.

Gráfico 4. Evolución del número de profesores universitarios
(Miles de personas)



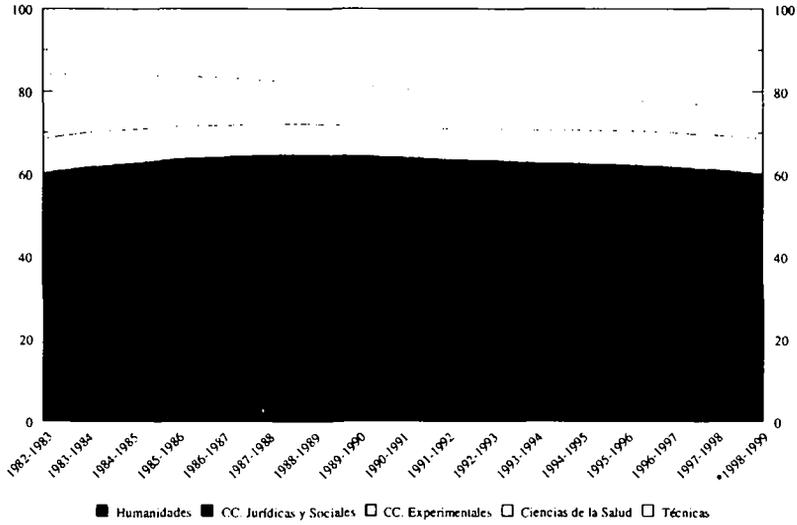
Fuente: Consejo de Universidades

los mismos —a la docencia o a la investigación, fundamentalmente-, por Universidades, Departamentos y áreas, que debe ser tenida en cuenta al analizar los problemas de gobierno de la Universidad.

La expansión de la demanda de estudios no se ha producido con la misma intensidad en todas las ramas. La oferta ha respondido sólo parcialmente a los deseos de los estudiantes, como consecuencia de las limitaciones para aumentar o reasignar recursos dentro de las Universidades o por criterios sobre la necesidad de limitar el crecimiento de los titulados. En todo caso, como muestra el gráfico 5, el crecimiento del alumnado fue primero más intenso en la rama de ciencias sociales y en la actualidad en las ramas de estudios técnicos.

Otro indicador básico de la expansión del SU es el crecimiento del número de titulados que va produciendo el mismo. Como se aprecia en el gráfico 6, las Universidades han ido elevando el flujo de salida de titulados, hasta situarlo en una cifra próxima a los doscientos mil anuales, que también multiplica por 2,5 la existente cuando se aprobó la LRU. La consecuencia de esa continua y numerosa producción de titulados es que, en apenas dos décadas, se ha producido un cambio espectacular en el volumen total de recursos humanos con título universitario existente en España, que recoge el gráfico 7: hemos pasado de menos de millón y medio a más de tres millones y medio. La transformación es de tal magnitud que, sin ningún género de duda, ha influido en múltiples aspectos de la sociedad, al ser ahora mucho más frecuente la presencia de universitarios. Los titulados ya superan el

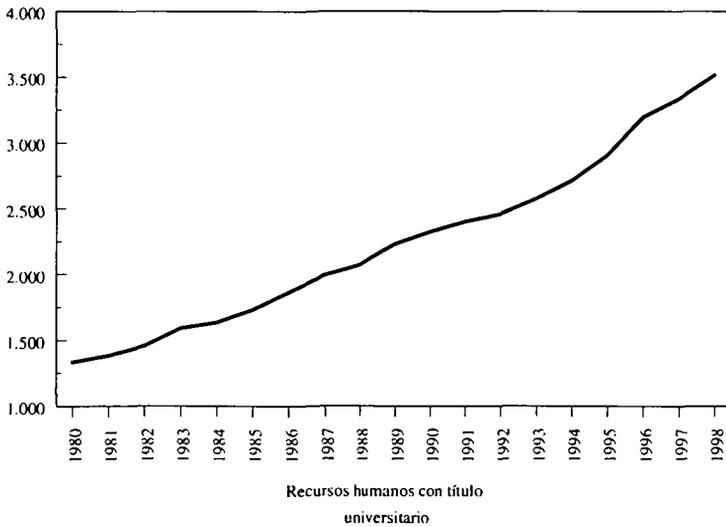
Gráfico 5. Evolución de la estructura del alumnado universitario por ramas de enseñanza
(Porcentajes)



* Datos estimados.

Fuente: Consejo de Universidades

Gráfico 7. Recursos humanos con título universitario
(Miles de personas)



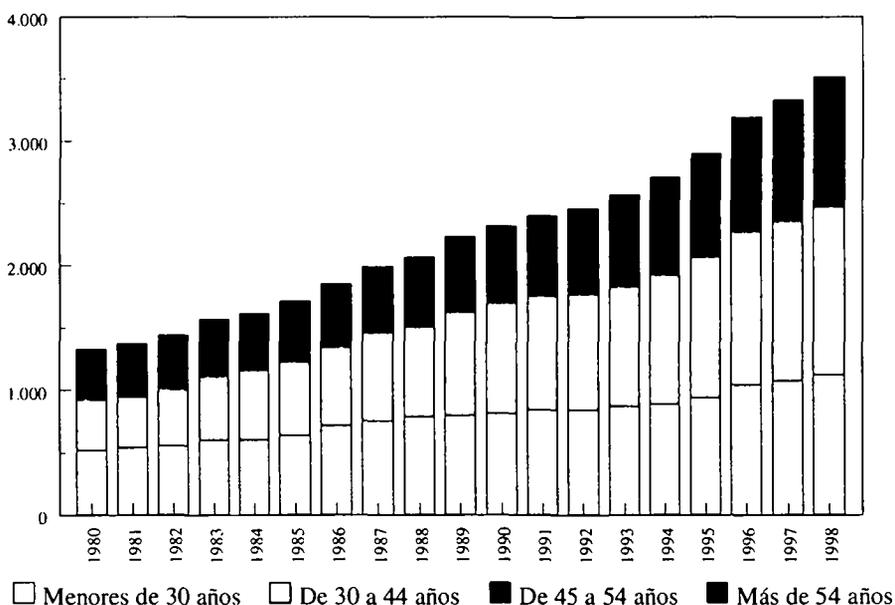
Fuente: INE, Mas, Pérez, Uriel y Serrano (1998)

10% de la población adulta del país y, desde luego, su número ha afectado al tipo de actividades profesionales de los universitarios, en la actualidad jóvenes en su inmensa mayoría pues cerca de un tercio tienen menos de 30 años (ver gráfico 8).

Como aproximación a las consecuencias sobre la actividad profesional de los universitarios de esta rápida transformación, obsérvense en el gráfico 9 los volúmenes de titulados ocupados y parados y en el gráfico 10 las tasas de actividad, ocupación y paro. Es inmediato constatar cómo en el caso de los universitarios las tasas de actividad son muy elevadas y crecientes, de modo que se puede afirmar que los recursos formados se incorporan casi en su totalidad a la oferta de trabajo, elevando el potencial productivo por varias vías. Asimismo, el crecimiento en el número de universitarios ocupados no deja lugar a dudas sobre el aprovechamiento de la mayor parte de ese potencial por el sistema productivo, existiendo en la actualidad 1,3 millones más de universitarios ocupados que en 1983. No obstante, una parte de la oferta no es aprovechada, porque las dificultades de inserción laboral de los universitarios jóvenes están produciendo una bolsa de paro importante y retrasando la ocupación de los nuevos titulados.

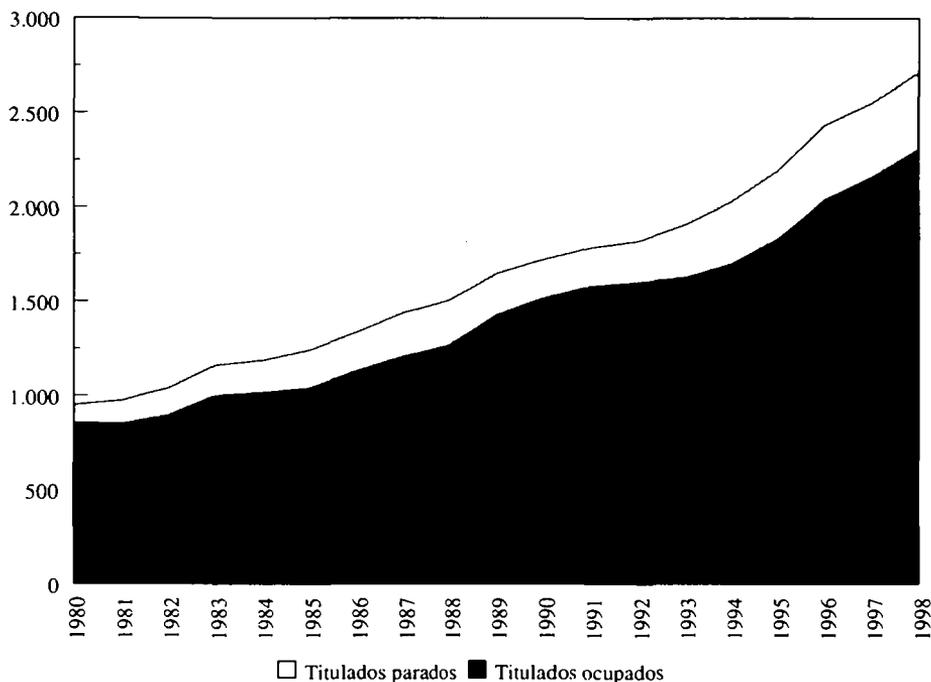
El problema de la inserción es un buen ejemplo de las dificultades que existen para hacer un diagnóstico equilibrado de la Universidad española. La percepción de que existe un problema en el gobierno de la Universidad española porque existen dificultades de inserción laboral para los titulados está muy extendida. Sin embargo, esa situación es la consecuencia de que el SU ha cambiado su dimensión a tal velocidad que el flujo de titu-

Gráfico 8. Población con estudios universitarios por tramos de edad
(Miles de personas)



Fuente: INE

Gráfico 9. Titulados ocupados y parados
(Miles de personas)



Fuente: INE, Mas,Pérez, Uriel y Serrano (1998)

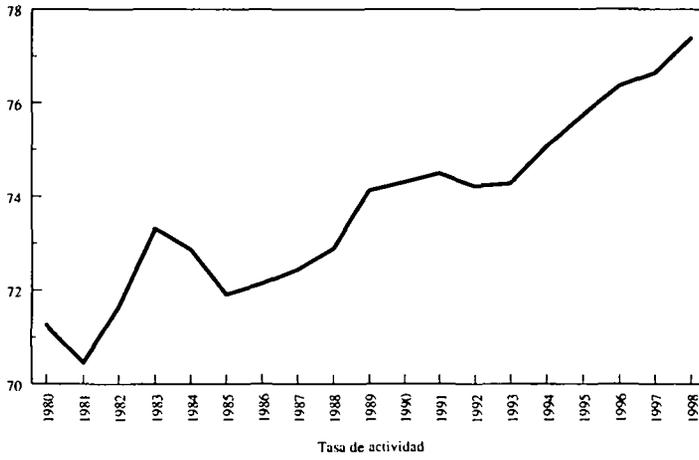
lados, a pesar de ser masivamente absorbido por el mercado de trabajo, parece estar desbordando en los últimos años la amplitud de la puerta de entrada al empleo. Así pues, también podría decirse que el éxito no es completo, pero que ha sido muy notable.

Otro aspecto importante a considerar, para valorar la dimensión de los cambios, es la transformación en la estructura institucional mediante la que se ofrecen los servicios. En este sentido, el gráfico 11 ilustra la evolución del número de Universidades, tanto públicas como privadas en el periodo considerado. Las cifras indican que las Universidades se han duplicado pasando de 34 a 63 y muestran el retraso con el se ha producido la incorporación al SU de las Universidades privadas, pero también señalan su fuerte expansión de los últimos años. Estrechamente relacionado con el cambio en el número de instituciones está su localización. El mapa 1 muestra el cambio espectacular que se ha producido en el acceso a la Universidad para los habitantes de muchas provincias entre 1982 y la actualidad y, también, la importancia de la diversificación de la oferta actual en Madrid (12) y Barcelona (8).

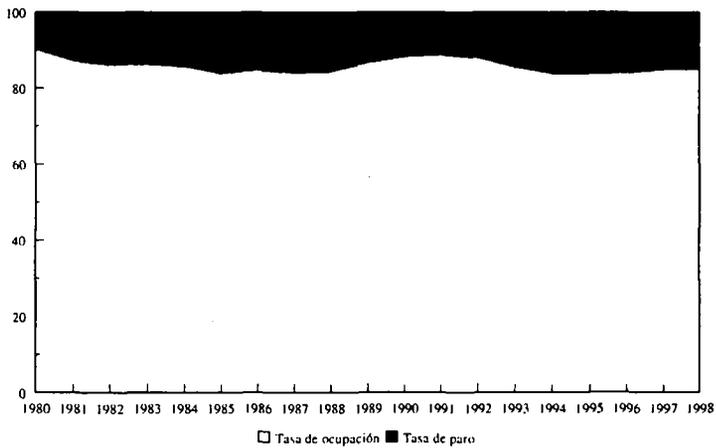
Este mayor número de instituciones ha ido acompañado del paralelo crecimiento del número de Centros y Departamentos encargados de organizar las enseñanzas y la investigación, habiéndose incrementado la diversidad de situaciones (en cuanto al número de

Gráfico 10. Tasas de actividad, ocupación y paro de los titulados universitarios
(Porcentajes)

Tasa de actividad

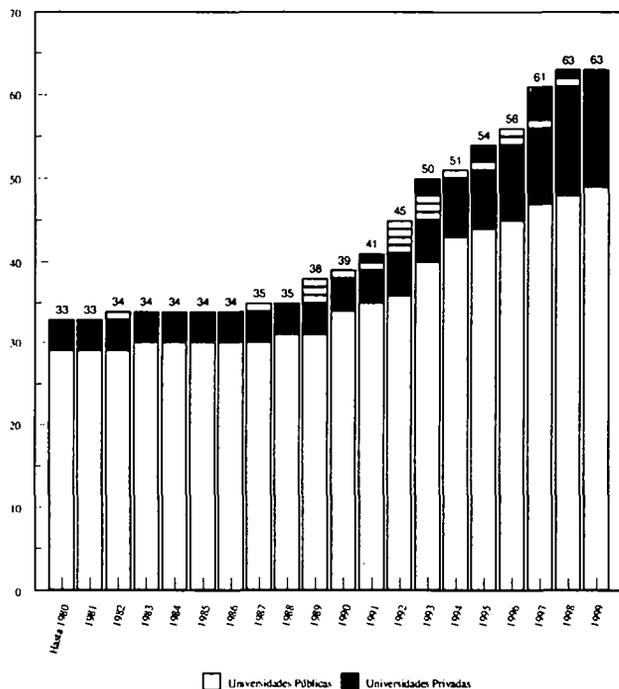


Tasa de ocupación y tasa de paro



Fuente: INE. Mas.Pérez, Uriel y Serrano (1998)

Gráfico 11. Evolución del número de universidades públicas y privadas

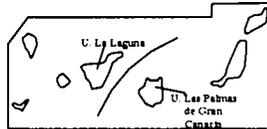


Fuente: MEC

Universidades públicas	Año de fundación	Universidades privadas y de la Iglesia	Año de fundación
1.- U. Salamanca	1.218	1.- U. de Deusto	1.886
2.- U. Complutense de Madrid	1.293	2.- U. Pontificia Comillas	1.935
3.- U. de Valladolid	1.346	3.- U. Pontificia de Salamanca	1.940
4.- U. de Barcelona	1.430	4.- U. de Navarra	1.952
5.- U. Zaragoza	1.474	5.- U. Ramón Llull	1.991
6.- U. Santiago	1.495	6.- Alfonso X el Sabio	1.993
7.- U. de Valencia - Estudi General	1.500	7.- San Pablo	1.993
8.- U. Sevilla	1.505	8.- U. Antonio Nebrija	1.995
9.- U. de Granada	1.531	9.- U. Europea de Madrid	1.995
10.- U. Oviedo	1.604	10.- U. Internacional de Cataluña	1.997
11.- U. La Laguna	1.701	11.- VIC	1.997
12.- U. Murcia	1.915	12.- U. De Mondragón	1.997
13.- U. Autónoma de Barcelona	1.968	13.- S.E.K.	1.997
14.- U. Autónoma de Madrid	1.968	14.- U. Camilo José Cela	1.998
15.- U. País Vasco	1.968		
16.- U. Politécnica de Cataluña	1.971		
17.- U. Politécnica de Madrid	1.971		
18.- U. Politécnica de Valencia	1.971		
19.- U. de Cantabria	1.972		
20.- U. de Córdoba	1.972		
21.- U. Málaga	1.972		
22.- U. N.E.D.	1.972		
23.- U. de Extremadura	1.973		
24.- U. de Alcalá	1.977		
25.- U. de las Islas Baleares	1.978		
26.- U. de Alicante	1.979		
27.- U. de Cádiz	1.979		
28.- U. Las Palmas de Gran Canaria	1.979		
29.- U. León	1.979		
30.- U. de Castilla-La Mancha	1.982		
31.- U. Pública de Navarra	1.987		
32.- U. Carlos III (Madrid)	1.989		
33.- U. A Coruña	1.989		
34.- U. Vigo	1.989		
35.- U. Pompeu Fabra	1.990		
36.- U. Jaume I de Castellón	1.991		
37.- U. de Girona	1.992		
38.- U. La Rioja	1.992		
39.- U. Lleida	1.992		
40.- U. Rovira y Virgili	1.992		
41.- U. de Almería	1.993		
42.- U. de Huelva	1.993		
43.- U. Jaén	1.993		
44.- U. de Burgos	1.994		
45.- U. Oberta de Catalunya	1.995		
46.- U. Miguel Hernández	1.996		
47.- U. Rey Juan Carlos	1.996		
48.- U. Pablo de Olavide	1.997		
49.- U. Politécnica de Cartagena	1.998		

Mapa I. Distribución provincial de las universidades españolas

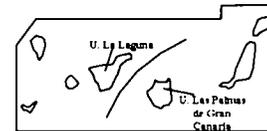
Año 1982



- * U. Complutense de Madrid
- U. Pontificia Comillas
- U. Autónoma de Madrid
- U. Politécnica de Madrid
- UNED
- U. de Alcalá
- ** U. de Barcelona
- U. Autónoma de Barcelona
- U. Politécnica de Cataluña

Fuente: MEC

Año 1999



- * U. Complutense de Madrid
- U. Pontificia Comillas
- U. Autónoma de Madrid
- U. Politécnica de Madrid
- INED
- U. de Alcalá
- U. Carlos III
- U. Alfonso X el Sabio
- U. San Pablo
- U. Antonio Nebrija
- U. Enrique de Madrid
- U. Rey Juan Carlos
- U. Camilo José Cela
- ** U. de Barcelona
- U. Autónoma de Barcelona
- U. Politécnica de Cataluña
- U. Pompeu Fabra
- U. Ramon Llull
- U. Oberta de Catalunya
- U. Interuniversitat de Catalunya
- U. de Vic

Centros y al tamaño medio de los mismos) que existe en la actualidad en un SU. La Universidad que fue concebida como plural por el modelo mismo de la LRU, es en la actualidad objetivamente diversa y es posible que el origen de algunos de sus problemas sea la dificultad de dar respuesta a dicha diversidad en el seno de un mismo marco común.

Contemplados en conjunto, los datos ofrecidos sobre algunos de los cambios en las dimensiones del SU plantean pues la pregunta siguiente: ¿es probable que un modelo diseñado en las circunstancias que precedían a la aprobación de la LRU resulte adecuado para las actuales? Si surgen dudas ante la respuesta, más se plantearán al contemplar a continuación toda otra colección de transformaciones que se han producido en el entorno social, laboral y económico de las Universidades y que inciden sobre el funcionamiento de las mismas y del SU.

4.2. El desarrollo económico y tecnológico de los últimos veinte años y sus consecuencias

La demanda masiva de estudios universitarios, como de los anteriores niveles educativos, ha estado asociada a la mejora en los niveles de renta de España de las últimas cuatro décadas. Por una parte, el crecimiento económico ha inducido una demanda social creciente de educación; por otra, el incremento de las rentas y las sucesivas reformas fiscales han permitido al sector público obtener los ingresos necesarios para desarrollar políticas educativas de amplio alcance.¹⁶ Concentrándonos en los cambios de los últimos quince o veinte años hemos de señalar, en primer lugar, que en este periodo se ha logrado incrementar la producción real en más de un 50 por ciento (ver gráfico 12), y ello gracias sobre todo a que la economía se ha capitalizado sin cesar, acumulando recursos cada vez de mayor calidad, no sólo físicos sino también recursos humanos cualificados.

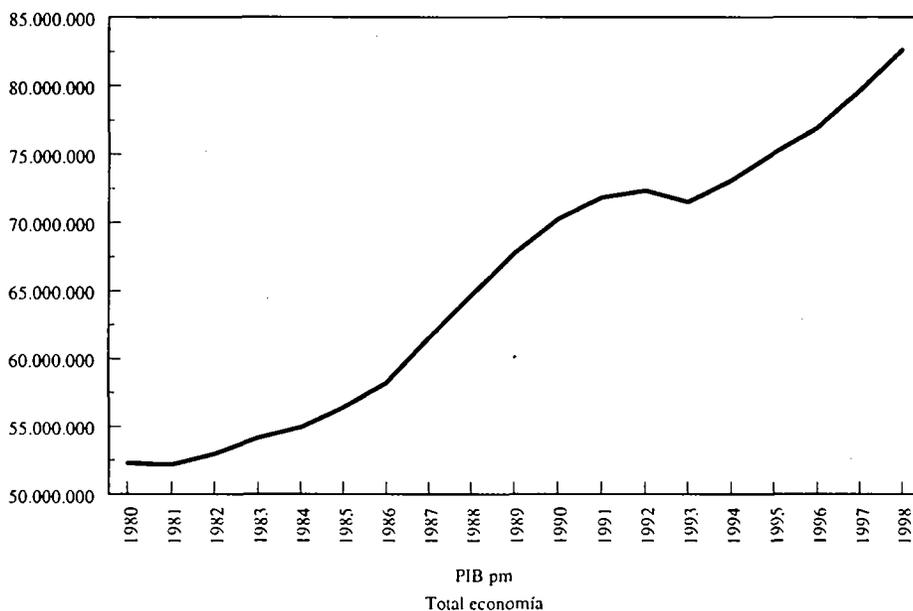
La economía española, cada vez más moderna en muchos de sus sectores, ha demostrado una notable capacidad de absorción de mano de obra cualificada. De hecho, en estos años se produce una enorme transformación de la estructura por niveles de estudios de la población ocupada, como refleja el gráfico 13. El primer escalón de esa transformación ha sido la entrada masiva en la ocupación de personas con estudios medios y el segundo la incorporación laboral de titulados universitarios. En el caso de estos últimos, los nuevos ocupados se han concentrado con especial intensidad en algunos sectores, siendo muy relevante durante algunos años la expansión del empleo público –al crecer la cobertura de los servicios educativos y sanitarios, y las propias burocracias públicas– y el crecimiento de las actividades financieras, el comercio y resto de los servicios (ver gráfico 14).

Cuando se compara la estructura porcentual de los sectores en los que se han localizado los nuevos empleos para universitarios en los doce últimos años con los datos de 1998, se aprecia que se está produciendo un cambio de composición importante. Las ocupaciones más vinculadas al sector público (Educación, Sanidad y Administración Pública), que en promedio han representado cerca del 46% de los nuevos empleos del periodo 1987-1998, habían perdido más de diez puntos porcentuales en el último año, habiendo tomado el relevo las actividades privadas de la industria y los servicios (gráfico 15).

Pero observando con atención lo que viene sucediendo en los últimos años, se aprecia que el crecimiento de las oportunidades de empleo para los nuevos titulados que va generándose no se produce con la misma intensidad que el aumento en el número de los

¹⁶ Palafox, Mora y Pérez (1995); Pérez y Serrano (1998).

Gráfico 12. Evolución del PIB a precios de mercado
(Millones de pesetas constantes de 1998)



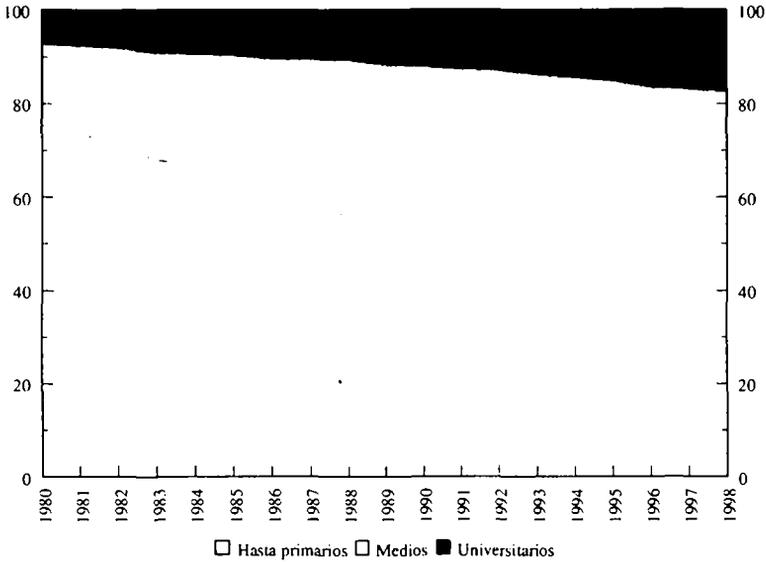
Fuente: INE

graduados. Por ello, su tasa de paro está creciendo y se ha perdido para los más jóvenes parte de la ventaja relativa de los titulados ante el empleo (gráfico 16). Para todos los perfiles formativos, las señales que va emitiendo el mercado de trabajo indican que existen distintas dificultades de empleo para los titulados de distintas ramas de estudios, pero no de la misma intensidad (gráfico 17). Esos mensajes parecen ser concordantes con el giro que se observa en las preferencias de los estudiantes¹⁷ y también en la estructura de la oferta, que va ampliándose en la actualidad con mayor intensidad en las titulaciones técnicas, tras haberse expandido primero en las de ciencias sociales (ver gráfico 5). La comparación de las tasas de paro de estas dos ramas de titulaciones puede ser indicativa de las diferentes perspectivas de empleo que llegan a producirse tras una gigantesca acumulación del número de titulados, como la que se ha producido en las titulaciones de ciencias sociales.

La constatación que debe hacerse es que la demanda de titulados por el mercado de trabajo y la demanda de estudios universitarios es creciente, pero que no se demanda igual

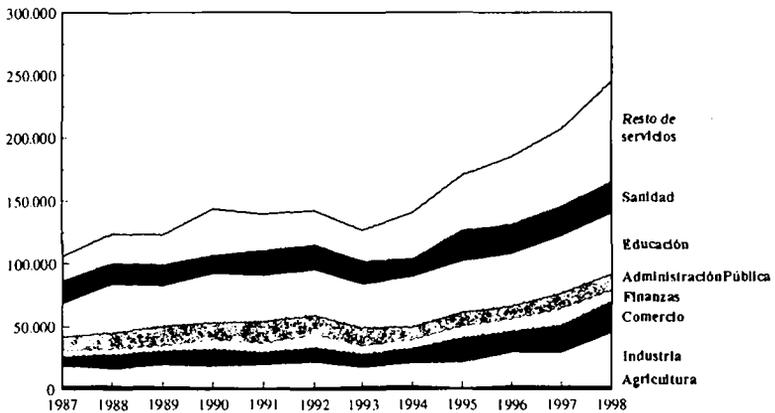
¹⁷ No existe información para el conjunto de España, pero sí estudios parciales. Véase, por ejemplo, el *Libro Blanco del Sistema Universitario Valenciano (1999)*.

Gráfico 13. Ocupados por nivel de estudios terminados
(Estructura porcentual)



Fuente: INE, Mas, Pérez, Uriel y Serrano (1998)

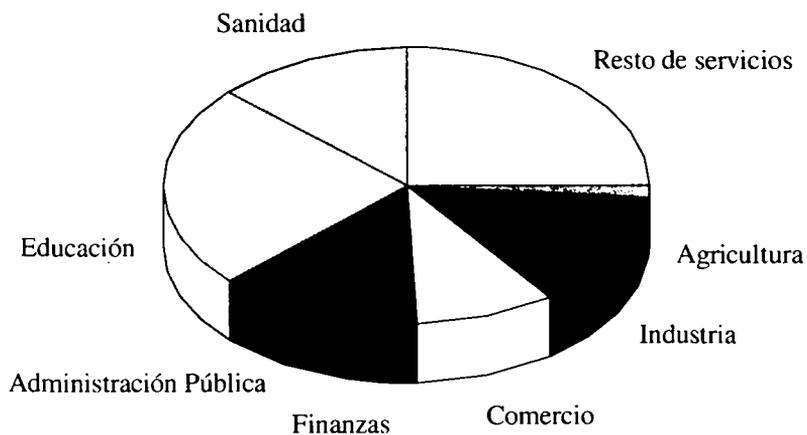
Gráfico 14. Nuevos ocupados universitarios por ramas de actividad
Evolución



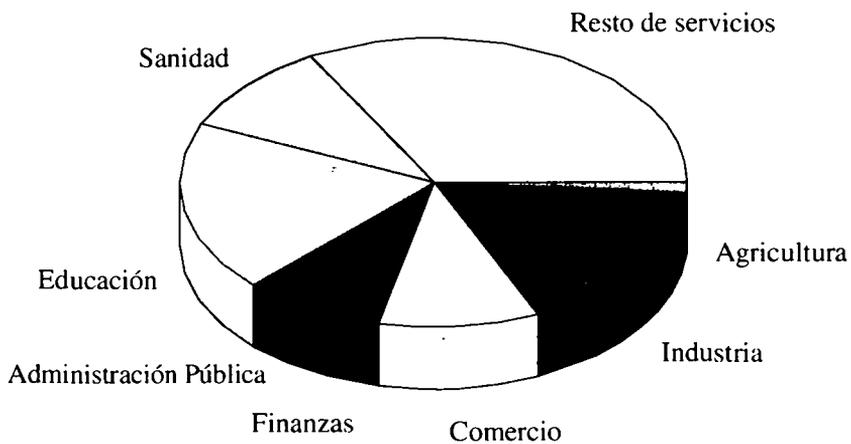
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

Gráfico 15. Distribución de los nuevos ocupados

Media 1987-1998



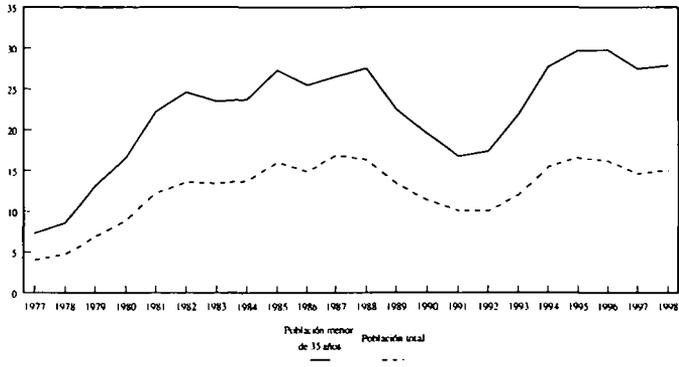
1998



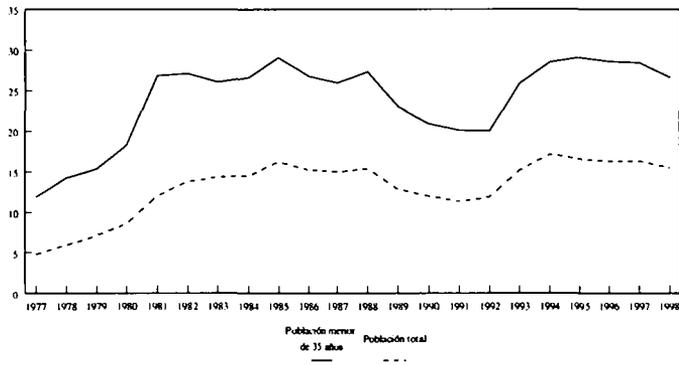
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

Gráfico 16. Tasa de paro de los universitarios Evolución

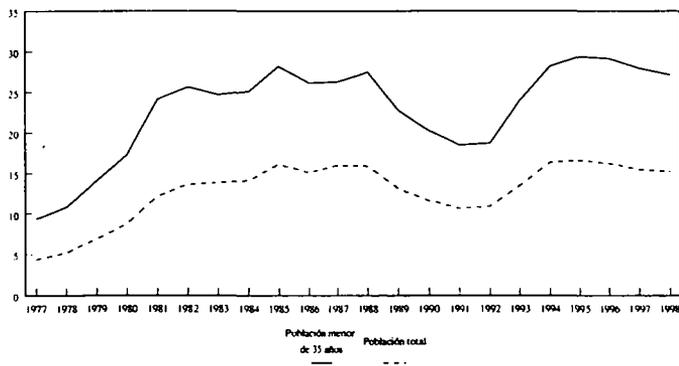
Carreras universitarias de ciclo corto



Carreras universitarias de ciclo largo

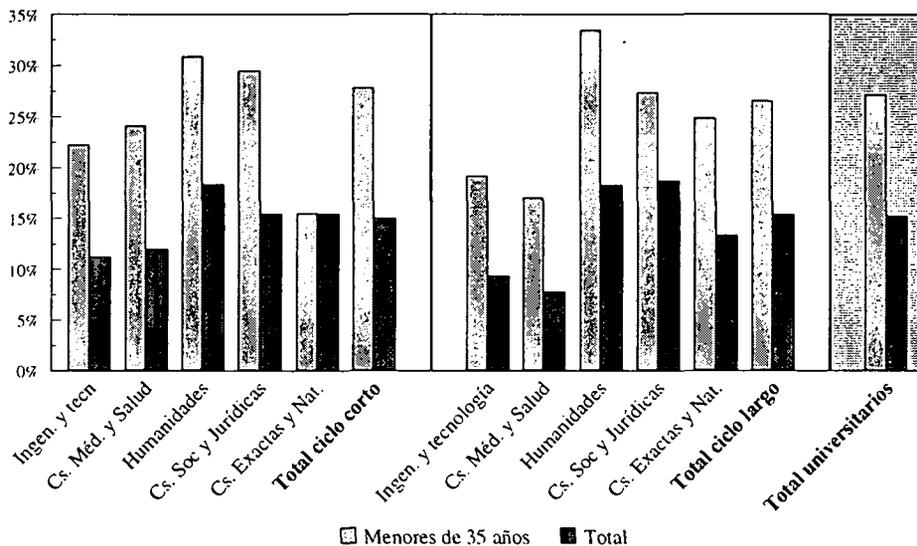


Total universitarios



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

**Gráfico 17. Tasa de paro de la población con estudios universitarios
España. 1998**



Fuente: Encuesta de Población Activa, DNE y elaboración propia

de todo. En consecuencia no todas las piezas del SU tienen por qué crecer al mismo ritmo, ni tampoco ofrecer lo mismo a lo largo del tiempo, porque una vez cubiertas unas ciertas demandas profesionales las oportunidades para las ofertas formativas se modifican, a consecuencia precisamente del logro de algunos de los objetivos. Así, por ejemplo, es evidente que formar profesores para todos los niveles educativos, que fue hace años un reto para el país, ha pasado a ser una actividad en la que las necesidades son cuantitativas y cualitativamente distintas: lo que ahora se precisa es atender a la renovación generacional y mejorar la calidad. Y lo mismo podría decirse en otros casos: en las burocracias públicas y en el sector financiero se ha incrementado sustancialmente el número de titulados, pero no cabe esperar fuertes crecimientos futuros. Al mismo tiempo, continuamente se perciben señales de nuevas demandas y perfiles formativos insatisfechos, en una sociedad cuya economía se apoya como nunca en los recursos humanos y que, por eso, se dice que está basada cada vez más en una continua revolución científico-técnica, hasta el punto de hablarse de una *sociedad del conocimiento*.

España no es la vanguardia ante los desafíos que se presentan a las sociedades más avanzadas por este motivo, pero cada vez es más palpable que, por el nivel de desarrollo alcanzado, se encuentra enfrentada a los mismos. Que la economía y la sociedad españolas son en muchos aspectos ya avanzadas es cada vez más evidente. A consecuencia del progreso acumulado y de nuestra cada vez más definida posición como miembros de la Unión

Europea y de la comunidad internacional, en todos los órdenes, el SU se enfrenta en la actualidad a unas exigencias diferentes. La pregunta que se abre ante el mismo es la siguiente: ¿se considera lo bastante flexible el modelo institucional surgido del desarrollo de la LRU para adaptarse a las nuevas circunstancias?

4.3. El desarrollo social: la revolución de los derechos llega a España

El desarrollo del actual modelo de Sistema Universitario en España ha coincidido en el tiempo con el del Estado del Bienestar, que se extiende tardíamente en nuestro país como consecuencia de nuestro atraso económico y de la situación política precedente. Si en el desarrollo del Estado del Bienestar se recuperan atrasos a un ritmo acelerado en los años ochenta, siguiendo un modelo de corte europeo que eleva el gasto público como porcentaje del PIB a niveles similares a los del resto de los países, al mismo tiempo aspiramos a acortar distancias en nuestro acceso a un amplio sistema de derechos conquistados por las sociedades democráticas durante el siglo XX, y que constituyen, en conjunto, una auténtica revolución en los valores sociales.

El rápido desarrollo de estos dos cambios entre nosotros, ha transmitido durante casi dos décadas múltiples mensajes acerca de una omnicomprendensiva responsabilidad pública en la solución de los problemas de los individuos y de la comunidad en diversas áreas, una de ellas la educación. Desde esta perspectiva, la educación superior es ampliamente considerada por la opinión pública una pieza importante de los compromisos públicos con la igualdad de oportunidades y ha sido socialmente valorada sobre todo como un derecho. En la opinión social dominante han quedado en segundo plano las contrapartidas por el lado de los deberes asociadas al logro del acceso a la Universidad, aunque no cabe duda de que supone también el disfrute individual de unas oportunidades ofrecidas, sólo a algunos, con el esfuerzo de toda la comunidad.

Merece la pena subrayar este aspecto porque se trata de un cambio cultural que acompaña a otros cambios profundos que se han producido en estos años y, aunque suele ser menos destacado en los análisis de la situación de la Universidad, tiene implicaciones significativas sobre distintos aspectos de la vida universitaria. En efecto, si se reflexiona sobre la extensión con la que se contemplan los derechos se aprecia que, por lo general, se entiende que se tiene derecho: 1) a estudiar; 2) a estudiar lo que se desea; 3) a estudiar con un coste mínimo; 4) a unas mejores oportunidades profesionales una vez se ha logrado el título; 5) a un trabajo relacionado con los estudios desarrollados. Se podrá pensar que muchos ciudadanos saben que es imposible aspirar a tanto, y así es. Pero cuando eso sucede, se desarrolla con frecuencia un sentimiento de expectativas defraudadas: se siente que los derechos que se tienen no están siendo socialmente atendidos y que la responsabilidad principal es del sector público y, como una parte de él, de la Universidad pública.

Este aspecto cultural de las transformaciones acaecidas durante el periodo de aplicación del modelo universitario que estamos analizando es, quizás –aunque, sin duda, no exclusivamente–, resultado de una interpretación del Estado del Bienestar puesta en el centro del debate actual sobre las concepciones del mismo y de la Sociedad del Bienestar.¹⁸ Existe la posibilidad de que parte de las críticas a la Universidad, por no responder a todas las expectativas de derechos adquiridos, sean consecuencia de una interpretación del

¹⁸ Departamento de Seguridad Social del Reino Unido (1998).

Estado del Bienestar que ha subrayado demasiado los derechos, los ha matizado demasiado poco y no ha prestado atención ni a los deberes individuales que se derivan de optar por acudir a la Universidad y beneficiarse de sus servicios a bajo costo, ni a los deberes asumidos por unas Universidades que son autónomas, pero reciben masivamente recursos públicos para su funcionamiento.

El mensaje que se deriva de esta reflexión es que una parte de los problemas percibidos en el funcionamiento del SU pueden ser comunes a otros ámbitos del Estado del Bienestar y tienen que ver con un esquema de valores, muy extendido hoy en la sociedad española y que casi todos los Gobiernos cultivan, que atribuye demasiadas responsabilidades a las instituciones públicas y adelgaza en demasía los compromisos de los individuos y del resto de las instituciones sociales en el logro de objetivos comunes. En ese sentido, el SU es hasta cierto punto víctima de una cultura predominante, que la misma Universidad ha contribuido a desarrollar, al ser la cultural una de sus funciones específicas.

4.4. Desarrollo político: descentralización y diversificación del papel del Gobierno en el SU

Otro aspecto en el que es evidente la intensidad del cambio en la Universidad española y su entorno es la organización del sector público, que se ha visto sometida en estas dos últimas décadas a un doble proceso, de descentralización regional y de integración europea. La incidencia de estos cambios sobre el Sistema Universitario ha sido directa, en ambos casos.

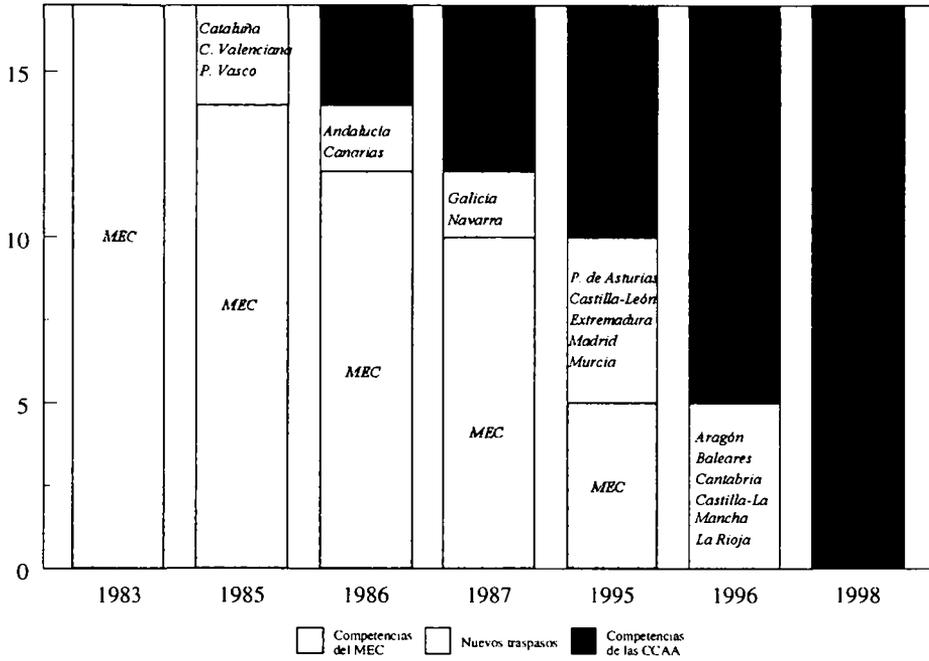
La descentralización de buena parte de las competencias gubernamentales en materia universitaria se ha producido desde la aprobación de la LRU hasta la actualidad, al ritmo que ilustra el gráfico 18. En él se aprecia cómo ha ido aumentando el número de Sistemas Universitarios regionales, al transferirse las competencias sobre esta materia. En el seno de las CCAA, dichos sistemas tienen autonomía para interpretar de modo diferente las políticas a desarrollar en importantes aspectos como la oferta formativa, la financiación, la organización institucional o la programación.

Esta descentralización ha supuesto, por lo general, una implicación más directa de los Gobiernos responsables de los asuntos universitarios, con un esfuerzo financiero mayor en muchos casos. También, se ha producido una visualización más explícita de las tensiones entre Universidades y Administración, tanto en las cuestiones económicas como en otros aspectos, como las decisiones sobre distribución de titulaciones o la interpretación de las funciones de coordinación y programación. A diferencia de la preocupación por la pérdida de la uniformidad que algunos manifiestan, desde nuestro punto de vista la diversidad de experiencias regionales empieza a convertirse en un rico patrimonio, que permite comparar diversas prácticas y, en ocasiones, imitar las más satisfactorias y eficaces.

Otro aspecto menos atractivo de la descentralización, pero también presente, es la tentación de los Sistemas Universitarios regionales o las Universidades de cerrarse sobre sí mismos, dificultando la movilidad de estudiantes o profesores, o limitando la competencia a la más amplia escala. Existen presiones en esa dirección, sin duda, aunque también en la dirección contraria, pues en estos mismos años se ha desarrollado una amplia actividad, previamente inexistente, de los múltiples grupos de investigación que compiten a escala española y europea para captar recursos.

En efecto, participar en la construcción europea ha sido muy relevante en la política

Gráfico 18. Traspaso de competencias gubernamentales en materia universitaria a las CC.AA.



Fuente: Consejo de Universidades

universitaria española para consolidar los aires de apertura y competencia, en una parte al menos, de la comunidad universitaria. Por lo que se refiere a los estudiantes, la escasa movilidad interna se complementa con los desplazamientos crecientes de miles de estudiantes a otros países, lo que contemplado en perspectiva histórica constituye un progreso extraordinario. Asimismo, la participación de los investigadores españoles en los programas de investigación europeos es cada vez mayor, aunque, desde luego, sólo una minoría se ha incorporado a esas prácticas.

Todos estos cambios en el plano político han contribuido, junto con la propia autonomía universitaria, a configurar una Universidad mucho más plural. Es posible que algunas de las dificultades que se perciben sean consecuencia de la necesidad de hacer compatible esa pluralidad con una visión bien estructurada del conjunto del Sistema y que, por ello, en la medida en que no se ha logrado dé la impresión en ocasiones de que, más que diversidad, existe confusión.

4.5. Incremento del gasto universitario: alcance, límites y consecuencias

Si se considera la información disponible, no cabe duda que en estos años la situación financiera de la Universidad ha mejorado, como indican los siguientes datos. En primer lugar, el incremento de recursos en términos reales dedicados a la Universidad ha sido notable (gráfico 19) y más intenso que el fuerte crecimiento del número de alumnos, de manera que el gasto por alumno en términos reales ha crecido (gráfico 20), aunque en los años noventa se ha estancado, e incluso reducido. También es indiscutible, en segundo lugar, que como sucede en la mayoría de los países y sobre todo en los europeos, la concentración de la oferta en las Universidades públicas y la política de tasas seguida hace que el peso de la financiación recaiga sobre todo en los presupuestos públicos, que aportan cerca del 80% de los recursos totales. En tercer lugar, resulta evidente que el gasto por alumno en España es bastante menor que en otros países desarrollados, incluso cuando se contempla en términos relativos al PIB por habitante (gráfico 21).

Los dos primeros rasgos característicos mencionados explican que, por una parte, conforme el sector público, y a través de él la sociedad, han ido aumentando sus aportaciones al SU como ha sucedido en otros lugares, se ha incrementado el interés y la preocupación por el uso de los fondos, por disponer de criterios de distribución de los mismos y por valorar sus resultados. A eso se debe que en estos años se haya abierto un debate sobre los modelos de financiación de las Universidades¹⁹ y se hayan puesto en marcha esfuerzos de recogida de información²⁰ comparativa de las Universidades y de financiación mediante fórmulas en algunas Comunidades Autónomas.

Por otra parte, el bajo nivel de gasto relativo por estudiante y también la comparación de los desiguales niveles de recursos de las distintas Universidades han servido de base a éstas para reivindicar, casi de forma continuada, mayores recursos. Una parte significativa de los mismos, los destinados a inversión y a investigación y desarrollo, se han visto sustancialmente incrementados gracias a las aportaciones de los fondos estructurales europeos. Estos recursos, y el esfuerzo inversor de las Comunidades Autónomas al recibir las competencias, han contribuido a lograr una mejora nítida en las infraestructuras universitarias hoy disponibles, con numerosos campus nuevos o renovados y mucho mejor equipados. Pero el debate sigue abierto con generalidad cada vez mayor en lo referido a los gastos corrientes.

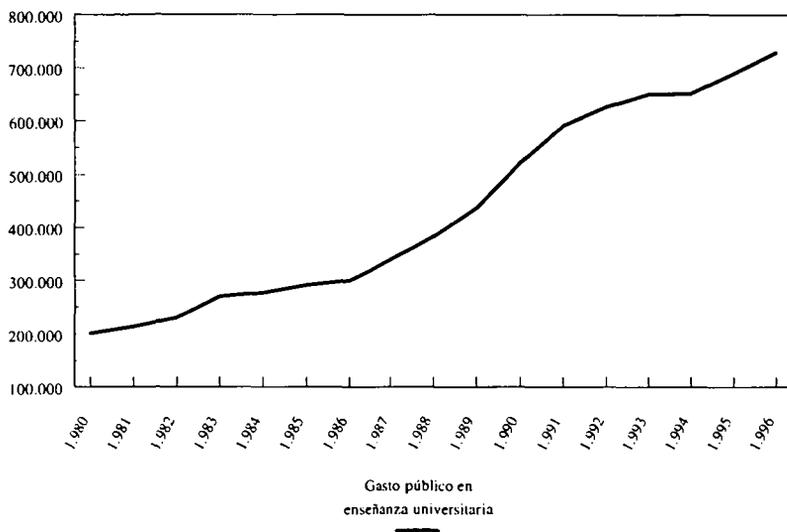
En definitiva, en este aspecto la conclusión que destaca es que, paradójicamente, el sustancial incremento de recursos no parece haber reducido la presión de las demandas. Incluso podría decirse que, en algunos momentos, la tensión entre las Universidades y los Gobiernos Autonómicos, principales proveedores de recursos, parece ser mayor. Dejemos planteadas aquí tres hipótesis y tres interrogantes sobre las causas de esta situación.

- 1) *El problema es la autonomía*: ¿la tensión es consecuencia de que un modelo de autonomía universitaria sin corresponsabilidad financiera, genera inevitablemente esa dialéctica?
- 2) *El problema es la suficiencia financiera*: ¿es que, a pesar del esfuerzo, las demandas que se dirigen a la Universidad en la actualidad requieren más recursos?
- 3) *El problema es la distribución*: ¿es que se distribuye mal la financiación y, al ser fondos públicos, se aprecia poco el esfuerzo?

¹⁹ Véase Mora, Palafox y Pérez (1995), Consejo de Universidades (1995), Villareal (1998).

²⁰ Consejo de Universidades (1995) y Hernández (1998).

Gráfico 19. Evolución del gasto público en enseñanza universitaria
(Millones de pesetas de 1998)



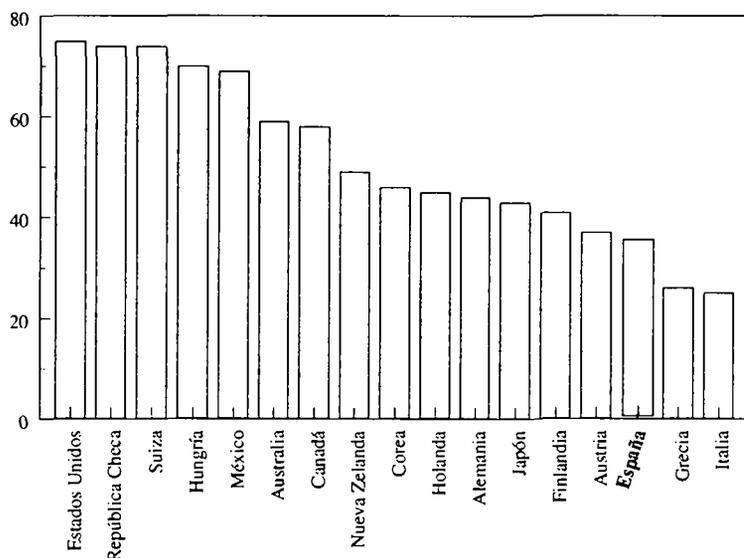
Fuente: Uriel, Molió, Pérez, Aldás, Cucarella (1997) y MEC

Gráfico 20. Evolución del gasto público en enseñanza universitaria por alumno
(Miles de pesetas de 1998)



Fuente: Uriel, Molió, Pérez, Aldás, Cucarella (1997) y MEC

**Gráfico 21. Gasto por alumno universitario en relación al PIB per capita.
Comparación internacional
(1995)**



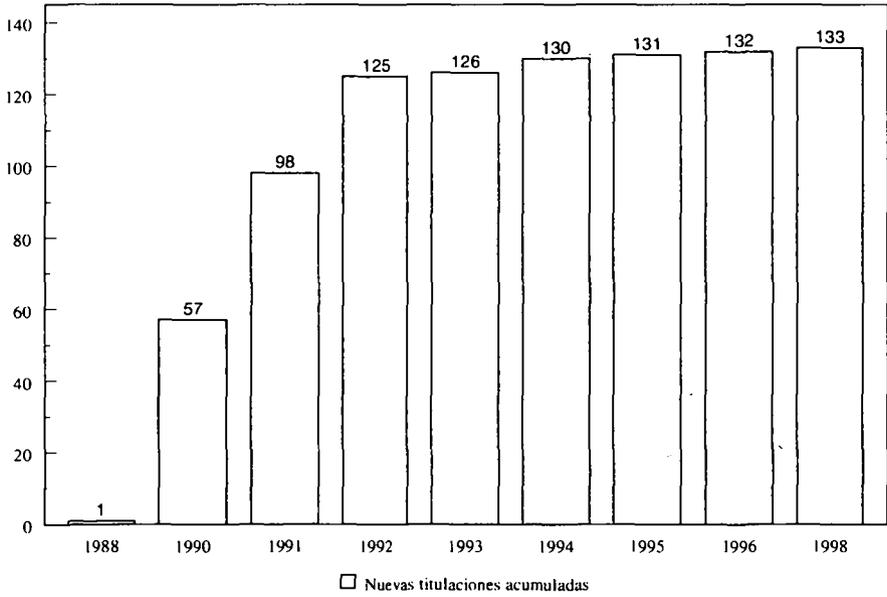
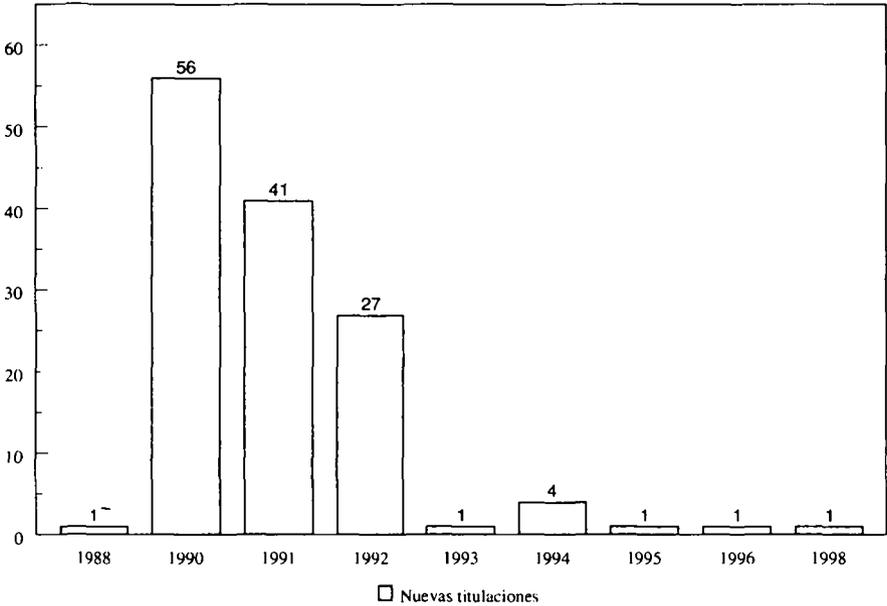
Fuente: O.C.D.E

4.6. El desarrollo y diversificación de la oferta de estudios

Otro ámbito más en el que los cambios han sido intensos es el de la oferta de estudios. Este es un aspecto clave del gobierno de las Universidades, pues conecta directamente con buena parte de las demandas que la sociedad dirige a la Universidad y requiere decisiones sobre las prioridades que competen a los que gobiernan las distintas instituciones universitarias.

Una vez puesta en marcha la reforma de los planes de estudio en 1987, se ha perseguido actualizar enseñanzas y conocimientos, flexibilizándolos, y mejorar la vinculación entre Universidad y sociedad, aproximando las enseñanzas a las necesidades sociales y laborales. Sin entrar todavía en la discusión de si esos objetivos se han logrado o no, se debe constatar la enorme diversificación de titulaciones desarrollada en la década de los noventa (ver gráfico 22) y el crecimiento sustancial de la diversidad en la oferta de las distintas Comunidades Autónomas y Universidades. En la actualidad se imparten las enseñanzas de un buen número de las titulaciones en varias Universidades de una misma Comunidad Autónoma (gráfico 23). Subrayar estos cambios es indispensable porque, para que los mismos se produzcan, se han tenido que adoptar muchas decisiones en el interior de las Universidades, por parte del Consejo de Universidades y de los Gobiernos Autónomos, que han permitido comprobar a los que participan en ellas la dificultad de ordenar un Sistema ya tan complejo.

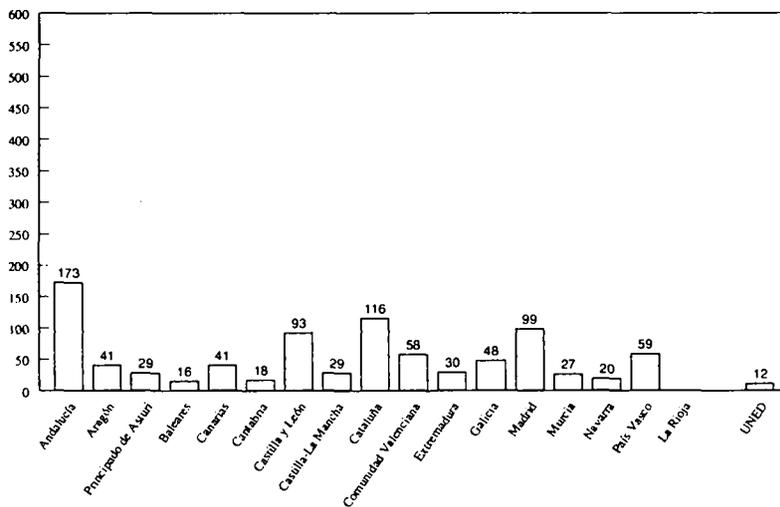
Gráfico 22. Evolución del número de titulaciones universitarias reformadas y de nueva creación. (Año de publicación en el BOE de las directrices generales propias)



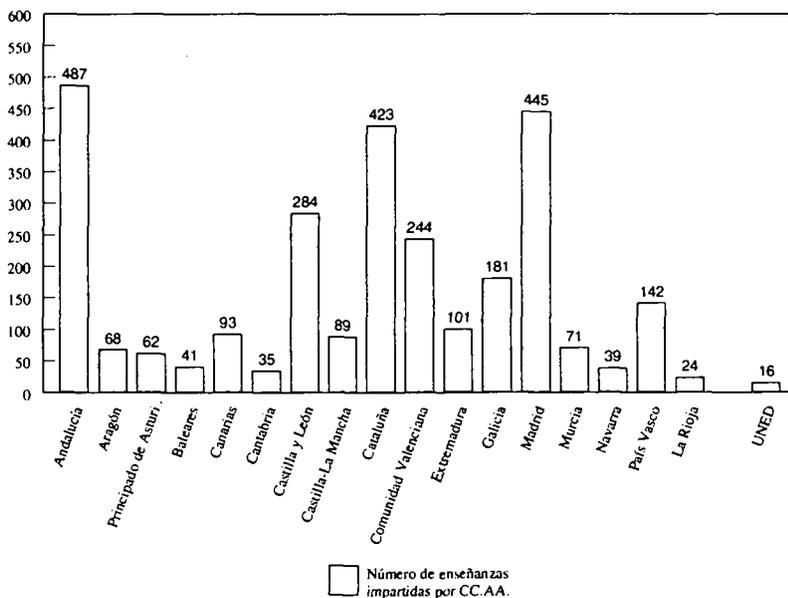
Fuente: MEC

Gráfico 23. Número de enseñanzas impartidas por Comunidades Autónomas

Curso académico 1989-1990



Curso académico 1999-2000



Fuente MEC y Consejo de Universidades

La tensión existente al autorizar o no a las Universidades a ampliar sus ofertas, no debe sorprender ni preocupar en un Sistema Universitario como el actual. Lo que sí debe preocupar es que la tensión resulte paralizante, o los resultados no sean satisfactorios por estar mal fundamentados o mal explicados. Ambas situaciones pueden ser síntomas de problemas en el gobierno del Sistema como tal.

Un aspecto de la modificación de la oferta sobre el que se han planteado numerosos interrogantes es que haya supuesto una verdadera flexibilización de la misma,²¹ debido a las limitaciones de la estructura cíclica en la práctica y al insuficiente desarrollo de las pasarelas entre títulos. A consecuencia de ello, el éxito o fracaso en el acceso a la titulación preferida es más relevante, y así se vive por los estudiantes y las familias. Asimismo, la menor flexibilidad hace más rígida la oferta docente y plantea mayores problemas de aprovechamiento de recursos humanos fijos, vinculados únicamente a determinada titulación.

Otro aspecto de la diversificación de la oferta que añade complejidad al Sistema es que, junto a las reformas de los planes de estudio de primero y segundo ciclo que responden a unas directrices comunes para todo el SU, se ha desarrollado una variada oferta nueva de *titulaciones propias* de las Universidades, que compiten o complementan a las anteriores y, sobre todo, que se rigen por reglas distintas. Los títulos propios de las Universidades son el espacio en el que la autonomía de éstas para diseñar su oferta docente se manifiesta con mayor intensidad, pero también en la que los grupos de profesores, Departamentos y Universidades exploran las posibilidades del mercado: se ofrecen estudios que no cuentan con financiación pública y que han de captar a los demandantes con un atractivo capaz de compensar unas tasas más elevadas. Al mismo tiempo, entre sus promotores y participantes se desarrolla un tipo de relación distinta, como diferentes son la cultura de mercado que los orienta y los incentivos a participar en estas actividades que percibe el profesorado.

4.7. El desarrollo desigual de las actividades de I+D

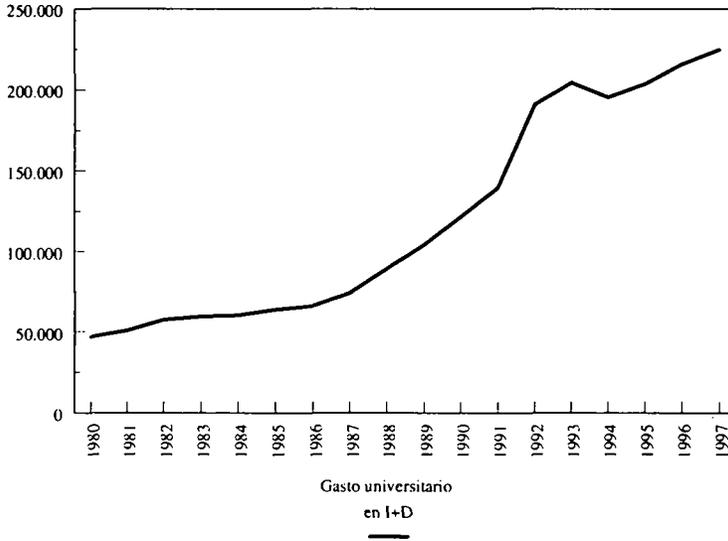
El último de los cambios que vamos a subrayar como característico de este periodo es el intenso desarrollo de las actividades de I+D en la Universidad. No se exagera cuando se constata la clara mejora de los recursos en este terreno, que se han cuadruplicado en términos reales, (gráfico 24), ni tampoco al destacar la proporción decisiva y creciente que la Universidad representa en España en el conjunto de las actividades de I+D (gráfico 25).

Sin embargo, el carácter desigual del desarrollo de este tipo de actividades incide en algunos de los problemas de gobierno que presentan el SU y las Universidades. La Universidad española investiga más y mejor (gráfico 26), pero esa actividad, y sobre todo la de mayor calidad, no la desarrollan por igual todas las Universidades, ni todos los Departamentos de una Universidad, ni todos los profesores de un Departamento. Sin embargo, la Universidad no trata satisfactoriamente esa diversidad.

Esta afirmación tiene una doble vertiente. Por una parte, las actividades de investigación son inseparables de las metas de la Universidad, pero no constituyen en la experiencia internacional un referente tan universal para todas y cada una de las distintas instituciones como las actividades docentes, de manera que, según los casos, se les pueden dar mayor o

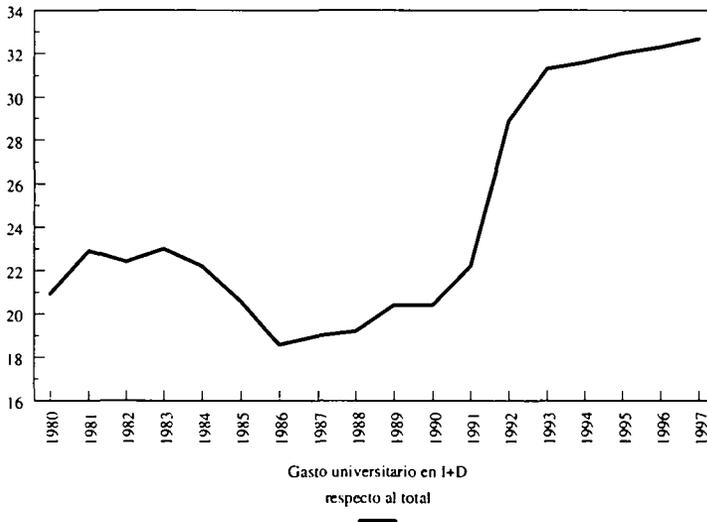
²¹ Véase García (1998) y Noguerol (1998).

Gráfico 24. Evolución del gasto universitario en I+D
(Millones de pesetas constantes de 1998)



Fuente: INE

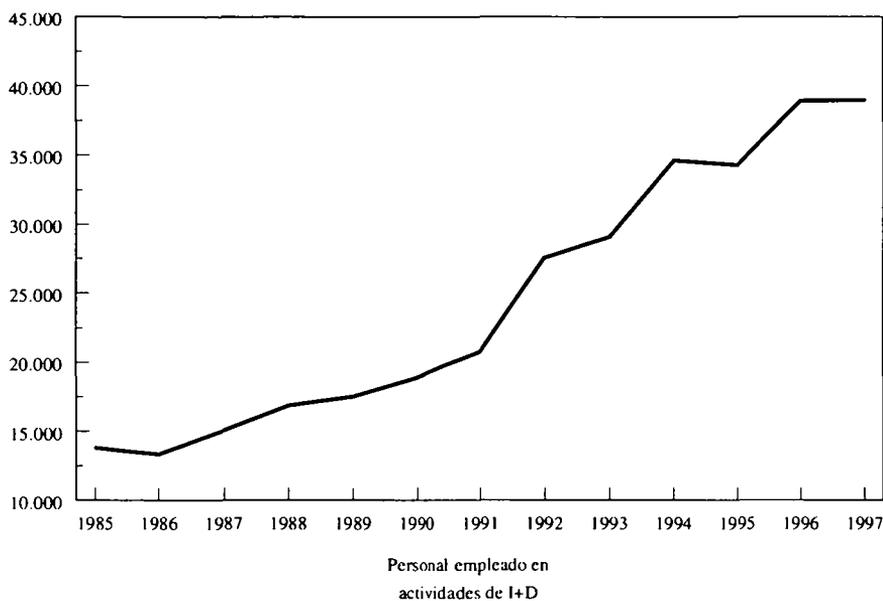
Gráfico 25. Evolución de la proporción que la Universidad representa en el conjunto de actividades de I+D
(Porcentajes)



Fuente: INE

Gráfico 26. Evolución del personal empleado en actividades de I+D del sector de enseñanza superior

(Miles de Personas)



Fuente: Consejo de Universidades e INE

menor relevancia relativa. En el caso español no se ha sido capaz de reconocer esta diversidad todavía. Por otra parte, es engañoso suponer que en el interior de cada institución todos los Departamentos y profesores se dedican con igual intensidad a ambos tipos de actividades, pues en la práctica no es así. La falta de diferenciación en este terreno es fuente de muchos equívocos, de no pocas frustraciones y de despilfarro.

En este sentido, es importante indicar que cuando se habla de recursos dedicados a la investigación no debe pensarse sólo en los fondos competitivos: la parte más relevante la constituye la proporción del salario del profesorado que se imputa a actividades de investigación, según los criterios que utilizan los que elaboran las estadísticas correspondientes a I+D.

Por tanto, el cambio en el ámbito de la investigación que ha acompañado al modelo de la LRU plantea en la actualidad problemas al SU, porque no se han clarificado las implicaciones de la diversidad con la que se desarrollan hoy día esas actividades: ni para la asignación de recursos, ni para la valoración de resultados individuales e institucionales.

5. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS (II): LAS INSUFICIENCIAS DEL GOBIERNO DEL SISTEMA UNIVERSITARIO

La acumulación de cambios durante estos quince años en el entorno del SU y en sus propias características es, como se acaba de comprobar, tan notable que puede por sí misma ser una causa importante de los desajustes percibidos entre el modelo de Universidad definido en 1983 y su adecuación a las circunstancias actuales. Ahora bien, otros problemas pueden derivarse del propio modelo de gobierno y de la puesta en práctica del mismo llevada a cabo en estos años. Analizar estas otras fuentes de dificultades será el objetivo de este apartado y del siguiente.

Ya hemos insistido anteriormente en que la Universidad en España está constituida por un conjunto de instituciones, que conforman un Sistema Universitario en el que cabe distinguir dos grandes categorías: la que agrupa a las Universidades y el resto de instituciones. En este apartado se considerarán los aspectos en los que los problemas de gobierno de las Universidades pueden estar situados básicamente en el exterior de las mismas, siendo responsabilidad de las otras instituciones del Sistema Universitario. En el apartado 6 se revisarán, en cambio, los problemas de gobierno localizados en el interior de las Universidades.

Situar algunos de los problemas de gobierno en el ámbito del Sistema y no en el de las Universidades obliga a identificar qué responsabilidades de gobierno se sitúan en el exterior de cada Universidad y quién las ejerce. Ya consideramos este tema en los puntos 2.4, 2.5 y 2.6; ahora las analizaremos como problemas y con más detalle en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- 1) La fijación de metas y prioridades y la programación del SU
- 2) El papel del Consejo de Universidades
- 3) El diseño de la oferta docente e investigadora
- 4) La financiación
- 5) La normativa de profesorado

En todos ellos hay tareas y responsabilidades que se sitúan en instituciones de representación social y de gobierno del Sistema Universitario, y no sólo en el interior de las Universidades.

5.1. Metas, prioridades y la programación del SU

En la concepción de la LRU, el reconocimiento de la autonomía a las Universidades no implica la eliminación de toda responsabilidad de los Gobiernos en la fijación de objetivos generales para la Universidad. La tarea de los Gobiernos no acaba en el diseño del marco normativo general, en el que se enuncian las funciones y metas de la Universidad. En el camino a recorrer desde esos planteamientos genéricos hasta la gestión concreta, sigue habiendo responsabilidades en tareas de gobierno que corresponden a instituciones distintas de las Universidades, por cuatro razones básicas: a) se necesita una visión de conjunto, que preserve la condición de servicio público de la Universidad; b) se necesita garantizar la presencia en el gobierno de la Universidad de un punto de vista distinto del que aportan los profesionales de las Universidades; c) se necesita asegurar la confianza en el uso adecuado de los recursos públicos que los Gobiernos transfieren a las Universidades; d) se

requiere valorar los resultados de las funciones que la Universidad desempeña, desde el punto de vista de las necesidades sociales.

En la Universidad española, mientras el funcionamiento del sistema respondía a un modelo burocrático, muy centralizado en las decisiones en el Ministerio de Educación, la responsabilidad de estos aspectos del gobierno del SU estaba claramente localizada. También eran evidentes los inconvenientes de dicho modelo, y sus límites para dar respuesta a las demandas crecientes de servicios. El cambio de modelo intentaba eliminar esas limitaciones mediante un esquema que promoviera una mayor movilización de energías y que respondiera mejor a la creciente diversidad de demandas. Sin duda una parte de ese objetivo se ha conseguido, pero también se aprecian dificultades en mantener (y desarrollar *ex novo* en muchos aspectos) las funciones que el gobierno del Sistema como tal requiere.

Así, por ejemplo, resulta clave para el gobierno del SU que las metas a perseguir por la Universidad se identifiquen y, sobre todo, prioricen adecuadamente cada periodo de tiempo, y que se hagan previo un análisis de las necesidades sociales. Este es un aspecto en el que claramente, las tareas de gobierno del SU no se han desarrollado satisfactoriamente, a pesar de su importancia para situar a las Universidades en la perspectiva adecuada para actuar en sintonía con las prioridades sociales, ante una demanda creciente y cambiante de servicios docentes y de investigación. La insatisfacción social ante la estructura de la oferta docente, o respecto a la calidad de la misma, o la insuficiente atención prestada en el interior de las Universidades a la calidad de la docencia, son también consecuencias de una deficiencia en el gobierno del Sistema en su conjunto, que no ha sabido definir con nitidez y difundir con fuerza las prioridades sociales.

Las carencias en este ámbito son atribuibles a un insuficiente desarrollo de algunas instituciones, como el Consejo de Universidades y las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. En ambos casos, su papel central para el SU no es compatible con algunas debilidades organizativas y de recursos que presentan. Pero además, en parte como consecuencia de esa debilidad, las políticas públicas universitarias han parecido en muchas ocasiones acomplejadas ante las interpretaciones de la autonomía hechas desde las Universidades. El resultado ha sido, con frecuencia, la omisión de decisiones y, con ello, la falta de referencias necesarias para que las distintas instituciones se vieran formando parte de un Sistema.

Un aspecto concreto de lo que se comenta es la programación a medio y largo plazo de los elementos del SU, que claramente corresponde a estas instituciones gubernamentales. Las carencias en ese ámbito han sido casi absolutas: ni se ha elaborado sistemáticamente suficiente información sobre tendencias de la demanda, ni se han hecho explícitos criterios para ordenar la oferta, ni se ha logrado difundir la información existente en plazos de tiempo razonables. Al contrario, la recopilación y publicación de datos básicos sigue siendo absurdamente difícil para los tiempos que corren y presenta retrasos y huecos alarmantes. Sin embargo, una abundante y fiable información es crucial para situar a múltiples actores del sistema (estudiantes, titulados, profesores, responsables de Departamentos y Centros) y, desde luego, para situar a las Universidades mismas, que habrían de definir su propia programación dentro del marco de la del SU correspondiente.

El insuficiente desarrollo de las funciones de programación plurianual y de supervisión del rendimiento, desde una perspectiva social amplia, es uno de los aspectos de los que adolece el gobierno de las Universidades en la actualidad. El primer punto produce, entre otras consecuencias, una escasa discusión y una pobre definición de prioridades entre las metas generales a perseguir por las Universidades. En esas circunstancias, la asignación de

recursos es más deficiente y, por lo general, más inercial, de modo que no es sorprendente que la adecuación a los cambios en las demandas sociales resulte peor. El reconocimiento de esos desajustes no es, sin embargo, demasiado preciso, porque tampoco las funciones de evaluación de resultados y del rendimiento se desarrollan en profundidad, y sobre todo no se desarrollan desde una perspectiva general.

5.2. El papel del Consejo de Universidades

En el marco del reconocimiento de la autonomía universitaria, la LRU configura dos instituciones a las que atribuye la responsabilidad de garantizar que la Universidad sea un servicio público a la sociedad: los Consejos Sociales de cada Universidad y el Consejo de Universidades. Por lo que respecta a este último, la Ley le asigna las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento. Todas estas importantes competencias resultan todavía más relevantes en un Sistema Universitario como el que ha ido configurándose en las dos últimas décadas, caracterizado por la creciente diversidad y número de Universidades, la descentralización ya culminada de competencias en las CC.AA. y la propia dimensión del Sistema.

El desempeño de las funciones atribuidas a una institución como el Consejo de Universidades no resulta fácil, por la propia complejidad de las mismas, por la relativa novedad de la estructura del Sistema y por la redefinición de dicha estructura que se ha derivado del proceso descentralizador. De hecho, las CC.AA. han desarrollado en muchos casos órganos similares (Consejos Interuniversitarios) para el ejercicio de algunas de estas funciones en su ámbito competencial. También en estos órganos se han buscado espacios de cooperación entre Gobiernos y Universidades, como sucede en el propio Consejo de Universidades.²²

En la experiencia de estos años la contribución del Consejo de Universidades puede ser valorada muy positivamente en su función de ordenación del Sistema, en la que se concentran las actividades administrativas desarrolladas. Asimismo, su papel ha sido relevante para el desarrollo de una cultura de la coordinación entre los distintos agentes del Sistema Universitario, para el asesoramiento y para la elaboración de propuestas en algunos campos. Estas tareas, aunque a veces inconcretas, son básicas para que un Sistema complejo, con múltiples agentes con capacidad de decisión, funcione orientado hacia algunos objetivos comunes. En ese mismo sentido, el Consejo de Universidades ha contribuido también significativamente a la creación de una visión compartida entre diversos agentes del Sistema Universitario, en cuestiones relevantes como la renovación de los planes de estudio, la financiación, la evaluación institucional, la calidad y el funcionamiento de los órganos de gobierno, promoviendo la reflexión y el debate sobre estos y otros temas.

En cambio, las dificultades esperables en el funcionamiento del Consejo para desempeñar la función de planificación han sido superadas por la realidad, por una doble circunstancia: a) el insuficiente apoyo de los Gobiernos para consolidar organizativa y funcionalmente el Consejo y la falta de impulso para que las desempeñara sistemáticamente; b) una interpretación de su autonomía por parte de las Universidades que percibe en ocasiones estas tareas, en especial si se desarrollan a escala del Sistema, como una limitación no deseada de su autonomía.

²² Véase Michavila y Calvo (1998).

La primera circunstancia se ha traducido en debilidad del Consejo, por falta de los recursos adecuados para el cumplimiento de sus importantes funciones. Las condiciones en las que se ha dado en estos últimos años un impulso a la evaluación institucional, tan necesario, es un buen ejemplo de estas carencias del SU. El esfuerzo del Consejo de Universidades ha sido intenso y la respuesta de la práctica totalidad de las Universidades positiva. Sin embargo, la escasez de medios del Consejo ha hecho más voluntarista de lo que sería de desear el desarrollo del Plan de Evaluación, a pesar de lo cual se ha promovido una notable movilización de esfuerzos, actuaciones y reflexiones.²³

La segunda circunstancia apuntada se refleja en una visión a menudo crítica de la conveniencia o utilidad del Consejo y, en algunos casos, en la idea de que bastaría para el gobierno del Sistema con un órgano federativo de las Universidades españolas.

Sin embargo, es importante asegurar, desde nuestro punto de vista, el desempeño del conjunto de funciones que la LRU atribuye al Consejo de Universidades y, desde esta perspectiva, reforzar aquellas que se han desarrollado menos hasta el momento. En ese mismo sentido, podría constituir un retroceso que se consolidara una visión de las instituciones de coordinación del Sistema Universitario público que renunciara a alguna de las funciones que la LRU atribuyó al Consejo de Universidades.

En particular, el Consejo de Universidades tiene atribuidas funciones de planificación y propuesta que son básicas para el gobierno del Sistema Universitario, al nivel de todo el Estado y respetando las competencias de las CC.AA. Esas funciones requieren un análisis de las necesidades sociales y propuestas de priorización de las actuaciones, que son claves para que los Gobiernos puedan adoptar decisiones. Asimismo, esas funciones se desempeñan mejor si se basan en un conocimiento sistemático, al que deben contribuir de manera sustancial, tanto los sistemas de información como los de evaluación institucional.

Por consiguiente, no prestar atención a todos estos aspectos, hará más frágiles los fundamentos de las decisiones de gobierno al nivel más general y, con ello, debilitará a la Universidad en su conjunto y su servicio a la sociedad.

5.3. El diseño de la oferta docente e investigadora

El aspecto del gobierno de la Universidad en el que se manifiestan de manera concreta sus carencias en cuanto a priorización y programación es el diseño global de la oferta de servicios, (por ejemplo, el mapa de titulaciones), desde una perspectiva que contemple el conjunto del Sistema, sea a escala autonómica o española. Las legítimas iniciativas de las distintas Universidades, promoviendo sus propuestas de ampliación, han carecido por lo general de contrapeso por parte de los Gobiernos y del Consejo de Universidades, que han ejercido más como árbitros –más o menos neutrales– entre las Universidades que como diseñadores activos del Sistema en su conjunto.

Existen numerosos ejemplos de cómo las administraciones educativas, después de decidir y programar la creación de una nueva Universidad, pierden rápidamente su capacidad de incidir con criterios explícitos en la estructura general de la oferta docente en el ámbito de su competencia. Esta limitación se refleja sobre todo en la ausencia de planes a medio y largo plazo en este sentido, y la falta de definición de prioridades para el Sistema

²³ Véase Cook (1998), Colbeck (1998), Bowen (1978), De Miguel (1998), Pérez (1998), López (1998), Naeve (1997) y Ortega (1998).

en su conjunto. La falta de programación se combina con la inercia y con las dificultades de las Universidades para adaptar a un profesorado funcionario a las necesidades de una oferta cambiante. Y así, la oferta global resulta gobernada de abajo a arriba, como una suma de las adaptaciones que proponen los académicos con el fin de modernizar las ofertas pero, también, para salvaguardar en lo posible el crecimiento de sus áreas, haya o no demanda de sus servicios.

El reflejo de este comportamiento, en el que el gobierno del Sistema como tal se contempla poco (o está mal visto), es evidente en las prácticas de financiación seguidas, en general incrementalistas y sólo en algunos casos basadas en modelos explícitos de distribución de los recursos. En muy pocos casos se hace uso de los incentivos financieros para orientar la oferta docente en la dirección de unas ciertas prioridades. En esas circunstancias, el crecimiento del Sistema y de muchas Universidades ha sido demasiado indiscriminado, en todas las direcciones, aunque la composición de demanda se estuviera reorientando muy claramente al tiempo que crecía en términos agregados. Como consecuencia de ello, algunas áreas, Departamentos y Centros, con una demanda estancada, han seguido recibiendo recursos y la distribución de los mismos es hoy muy desigual, como muestra una dispersión de la ratio simple alumnos/profesor por ramas de estudio, Universidades y Centros, que no responde en muchos casos a razones de experimentalidad.

En el ámbito de la investigación, el desarrollo de diversas políticas –a escala europea, española o regional– que han promovido la oferta selectiva de fondos en régimen competitivo, ha favorecido la diferenciación y una cierta atención a las prioridades de dichos programas. Sin embargo, no puede olvidarse que el grueso de los fondos que se dedican a investigación lo constituyen una parte de los salarios del profesorado, que se entiende destinado a financiar las horas de la jornada laboral dedicada a esas actividades. Sobre esos recursos no sólo no se definen prioridades, sino tampoco ningún tipo de control de rendimientos. De hecho, es posible que un profesor sea retribuido permanentemente por dedicar una parte de su tiempo a la investigación (siendo esa la justificación teórica de un menor número de horas anuales de dedicación docente) aunque no demuestre ningún resultado como investigador o lo haga de manera escasa.

En realidad, el SU define poco las prioridades para estructurar la oferta de servicios docentes o investigadores, tampoco controla los rendimientos y algunos de los incentivos que ha introducido pueden resultar perversos. Así, por una parte, al pagar automáticamente los quinquenios docentes y someter a requisitos exigentes los sexenios de investigación, una parte creciente del profesorado percibe una señal de poco aprecio por la calidad de la docencia. De hecho, a la vista de las recompensas diferenciales existentes podría afirmarse que los méritos social y económicamente reconocidos son los de investigación y gestión. Las consecuencias de esta *señal* sobre las generaciones de profesores jóvenes son muy dañinas y potencialmente muy graves, al ser la actividad docente un núcleo permanente de las actividades de la Universidad y uno de los aspectos a los que la sociedad está más atenta. Por esta razón realizar una seria llamada de atención difícilmente puede resultar exagerada.

Estos problemas tienen sus causas situadas en carencias del gobierno del SU, porque las normativas que producen los efectos perversos son generales, es decir, se sitúan entre las responsabilidades de quienes gobiernan el Sistema, aunque, como veremos, otra parte de los criterios estén definidos en el interior de las Universidades.

5.4. La financiación

Las Universidades, y en especial los Rectores, concentran un porcentaje abrumador de sus manifestaciones sobre los problemas del SU en los dos aspectos que comentaremos a continuación: la insuficiencia del monto global de fondos disponibles y la inadecuada normativa de profesorado. Se trata de dos cuestiones relevantes, pero no de mayor importancia que las que hemos mencionado previamente. Es más, si éstas se solucionaran y las restantes no se tomaran en consideración, las deficiencias en el gobierno del Sistema seguirían siendo graves.

Por lo que respecta a la financiación, ya señalamos que no cabe ninguna duda de que:

- a) los recursos han aumentado, en términos reales, y en relación al número de estudiantes;
- b) el mayor esfuerzo lo ha realizado el sector público y las tasas han perdido peso en el volumen total de fondos empleados por el SU; c) nos encontramos, a pesar de todo, en niveles relativos de financiación bajos en relación a otros países.

Esta situación financiera tiene relación con las deficiencias en el gobierno del SU del modo siguiente. En primer lugar, se producen reclamaciones de insuficiencia por parte de las Universidades, que manifiestan que sin suficientes recursos no es posible ejercer una verdadera autonomía. Las consecuencias de la insuficiencia son mayores debido a que, en muchos casos, se produce al mismo tiempo una ausencia de horizontes financieros de medio plazo, que sólo algunas Comunidades Autónomas han definido. Así, las Universidades padecen una excesiva incertidumbre que dificulta la definición de objetivos a medio plazo.

Esta es, de nuevo, una carencia del gobierno del SU como tal. Los planes de financiación son un elemento importante de la programación plurianual, y su falta es una de las que más notan las Universidades. Esos planes de financiación incorporan casi siempre criterios explícitos de distribución de los fondos entre las Universidades, mediante fórmulas, que suelen ser desconocidos en las Comunidades en las que no existe el plan de financiación.

Los programas financieros a medio plazo son uno de los instrumentos más potentes para apoyar la definición de objetivos selectivos del SU, e incentivar a las instituciones en su consecución, pero el uso de los mismos ha sido hasta la actualidad escaso. La financiación pública, incluso en los periodos y las CC.AA. en los que ha sido fuertemente creciente, ha seguido por lo general criterios incrementalistas generales, como el número de alumnos, sin marcar prioridades que orientaran selectivamente la oferta docente de las Universidades. Ante esa falta de señales, la mayoría de las Universidades han desarrollado su oferta como resultado, sobre todo, de los impulsos expansivos de las estructuras de profesorado. En un periodo en el que había *demanda para todo*, las consecuencias de este comportamiento no han sido muy visibles; pero ahora que la demanda global está estancada, empiezan a aparecer excesos de oferta no anticipados en algunas titulaciones, que solo crecieron gracias a las demandas sobrantes de otras.

Este riesgo de desconexión entre evolución de la oferta y la demanda es grave en los Sistemas Universitarios en los que la parte del coste cubierto con financiación privada es baja, como sucede en casi toda Europa. En este sentido, la política financiera seguida en estos años de manera generalizada por Gobiernos y Universidades, de mantener tasas bajas y pocas becas, no ayuda nada ni a la equidad ni al gobierno del SU. Los efectos más negativos desde este último punto de vista son que las señales que recibe el Sistema sobre

la intensidad de las preferencias de estudio se debilitan, porque no se obliga al estudiante y a su familia a reclamar el tipo de enseñanzas que les compensa de pagar un precio más elevado. En otras palabras: si hubiera que pagar el coste completo, ¿se aceptaría tan fácilmente como ahora matricularse en las opciones menos preferidas? Pero, además, en ocasiones las tasas bajas influyen negativamente sobre el esfuerzo del estudiante y la tolerancia de la familia ante el fracaso escolar o las deficiencias de la docencia, porque el coste de alargar los estudios es también reducido.

Los responsables del gobierno del SU no han promovido suficientemente, por tanto, el uso de modelos de financiación para los fines que tienen encomendados. Las consecuencias han sido varias: a) más inercia burocrática de la deseable; b) una rígida asignación de recursos que impide el logro de unos mejores resultados a pesar del esfuerzo financiero realizado; c) renuncia al uso provechoso de incentivos para influir en la persecución de las prioridades sociales o para mejorar la calidad del Sistema.

5.5. La normativa de profesorado

Aunque la contratación, selección y promoción del profesorado sea competencia de cada Universidad, las normas básicas aplicables al mismo (categorías, sistemas de selección, salarios) son comunes a todo el SU y las promueve y desarrolla el Gobierno. Recientemente, son frecuentes las manifestaciones críticas sobre los temas de profesorado, en varios sentidos. Aquí nos referiremos a los siguientes: a) estructura y figuras que componen la plantilla de profesorado y sus implicaciones sobre la carrera académica; b) la condición de funcionario del profesorado permanente; c) el acceso a los cuerpos de profesores funcionarios; d) la organización en áreas de conocimientos; e) la normativa sobre dedicación del profesorado; f) la evaluación de la actividad docente e investigadora.

El tipo de *figuras que componen la plantilla del profesorado* viene establecida por la LRU y en ella básicamente se contemplan los cuatro cuerpos de funcionarios (Catedráticos y Titulares de Universidad y Catedráticos y Titulares de Escuelas Universitarias), las figuras de profesorado en formación (Ayudantes) y las que contemplan la cooperación de profesionales de reconocida competencia (Asociado). El resto de figuras que se consideran en la LRU (profesores visitantes o eméritos) representan situaciones minoritarias con poca incidencia en la estructura de la plantilla.

En este contexto, se han producido diversos fenómenos significativos referidos a la plantilla del profesorado desde la entrada en vigor de la LRU. Por una parte un proceso fuerte de funcionarización de buena parte del profesorado, que ha permitido a generaciones cada vez más jóvenes de profesores alcanzar la estabilidad y condición de profesor permanente («tenure»). Este hecho, combinado con el papel que juegan las áreas de conocimiento en la organización de los recursos docentes e investigadores, hace que la plantilla de profesores funcionarios permita muy poca o nula flexibilidad para adaptar los recursos humanos disponibles a las necesidades de la demanda, sobre todo si ésta experimenta cambios que no han sido previstos y anticipados. Desde las Universidades se percibe cada vez más la rigidez de las plantillas formadas por funcionarios para adaptarse a unas demandas cambiantes. Además, las Universidades se enfrentan con dificultades para estabilizar y promocionar a profesores jóvenes, bien porque se han formado en áreas en las que la demanda es escasa o debido a que los recursos son consumidos por otras áreas, y con el estancamiento del alumnado están cautivos en ellas.

Esta falta de flexibilidad de la plantilla ha tenido consecuencias importantes sobre el uso que se ha hecho del resto de las figuras que permiten una contratación temporal (ayudantes y especialmente asociados). Han sido las figuras de profesor asociado las que han permitido, aunque con muchas limitaciones y disfunciones, responder, en mayor o menor medida, a las transformaciones de las demandas y obtener los recursos humanos necesarios en aquellas áreas en las que las plantillas de funcionarios resultaban insuficientes para atender a las necesidades. Este hecho ha producido frecuentes desvirtuaciones de la figura del profesor asociado y ha llevado a una nueva situación en la que existe una proporción significativa de la plantilla en condiciones de contratación temporal y en figuras contractuales cuya función según la ley no era la que con frecuencia se le demanda. Esta diversidad tan fuerte de situaciones y el diseño inadecuado de la carrera académica hace que se perciban agravios comparativos y emerjan planteamientos reivindicativos que van en la línea de la ampliación de la funcionarización del profesorado, aunque esto a su vez tiene el riesgo de contribuir a una mayor inflexibilidad en la adaptación de los recursos humanos a los cambios de las demandas.

En este punto, se advierten las consecuencias negativas que ha tenido la falta de programación y de definición explícita de prioridades. Si el Sistema hubiera desarrollado estas tareas, no estaría tan extendida la pretensión de crecer de todas las áreas y Departamentos y se consideraría más justificado que el crecimiento se concentrara en aquellas unidades en la que hubiera demandas docentes estables y no atendidas o capacidad investigadora contrastada y considerada prioritaria por los responsables del gobierno del SU.

Un segundo elemento que conviene tomar en consideración se refiere a la opción de asignar *condición de funcionario a los cuerpos permanentes de profesorado*. Este hecho tiene claras implicaciones sobre el grado de movilidad del profesorado entre diferentes Universidades, el sistema de compensaciones, los sistemas de promoción y la evaluación de rendimientos. En varios de estos ámbitos se han planteado normas que, aún dentro de la condición de funcionario hagan más flexible la situación. Así, el artículo 11 de la LRU abre la posibilidad de desarrollar determinadas actividades a los profesores que tienen repercusiones sobre los niveles de su compensación. La normativa desarrollada para la evaluación de la actividad docente e investigadora pretende también estimular el rendimiento y la calidad en esos dos ámbitos fundamentales de la actividad académica. No obstante, ya hemos señalado los límites de esta normativa y en aspectos como la movilidad entre Universidades, o el estímulo de la calidad de la docencia y la investigación queda un amplio camino por recorrer.

Otra cuestión relevante y ampliamente debatida hace referencia *al sistema de acceso a los cuerpos de profesorado* y a las normativas y procedimientos que lo regulan. Este sistema afecta de forma fundamental a la promoción del profesorado y a la carrera académica. Se ha criticado el sistema desde diversos puntos y se ha insistido en sus efectos negativos. Así, una parte del profesorado considera que este sistema produce resultados endogámicos y escasa movilidad y por ello reclaman un cambio del mismo.

Sobre estos temas viene trabajando el Consejo de Universidades desde hace años y se han conocido diversas propuestas del Ministerio de Educación. Pero, sin entrar aquí en la atribución de responsabilidades, puede decirse que los órganos de gobierno del Sistema Universitario encuentran dificultades para dar solución a los problemas, por más que algunos estén detectados desde hace años. No obstante, creemos que es importante advertir que una respuesta a estos temas, enfocada parcialmente y no en el contexto de los otros muchos problemas mencionados, puede resultar insuficiente o, incluso, inadecuada.

La *organización en áreas de conocimientos* que se ha adoptado en el Sistema Universitario español es otro elemento significativo que incide sobre el profesorado. Por una parte, esta organización permite una clasificación clara y una determinación adecuada de los recursos humanos disponibles así como la determinación de la asignación de tareas docentes en los diferentes planes de estudios. Sin embargo, nos encontramos también con un sistema que se manifiesta muy inflexible para posibilitar y estimular la reasignación de recursos cuando se combina con una estabilidad muy acusada del profesorado, como es la proporcionada por su carácter funcional. Se hace un uso muy escaso de las posibles transiciones entre áreas de conocimiento y los excedentes de recursos en unas no son fácilmente utilizables en otras que pudieran ser consideradas próximas. Además, el hecho de que la competencia de selección y promoción del profesorado permanente está asignada en exclusiva a los miembros del área de conocimiento (por la composición de la Comisiones que han de juzgar los concursos-oposición) hace que predominen tendencias centripetas más que centrifugas entre los candidatos. De este modo se ha desarrollado un sentido territorial de las áreas de conocimiento, se ha descorazonado la cooperación interdisciplinar, se prima en la selección la pureza de sangre y se dificulta la transición de unas áreas a otras.

Otro elemento que requiere reflexión es *la normativa sobre dedicación del profesorado*. Dicha normativa establece la dedicación docente (clases y tutoría) y la distinción de la dedicación y en función del tipo de cuerpo. Así pues, dicha normativa asume y homogeneiza la dedicación de todo el profesorado a la investigación sin hacer ningún tipo de distinciones (p.e. en función del área de conocimientos, de la evaluación de la investigación, o de criterios como el número de proyectos, tesis dirigidas, etc.).

Finalmente, resulta también de interés la normativa sobre la *evaluación de la docencia y la investigación del profesorado*. Ambas evaluaciones son voluntarias, no resultando claro el significado de esta opcionalidad. Por otra parte, en la práctica, las dos evaluaciones han seguido evoluciones muy diferenciadas. Mientras que la evaluación de la docencia es prácticamente solicitada y superada por todo el profesorado, la de la investigación resulta mucho más restrictiva. Además cabe constatar que la evaluación de la investigación comienza a cumplir funciones que no estaban contempladas en su planteamiento original (p.e. es un elemento determinante en diversas Universidades para determinar la creación de plazas para promoción).

En suma, la estabilidad de los profesores funcionarios no se combina con adecuados sistemas de reconocimiento diferencial del rendimiento, excepto en el ámbito de la investigación y con las salvedades mencionadas. El reconocimiento del mérito docente es muy escaso: ni en el ámbito de la promoción, ni en el de los diferenciales salariales, ni en el reconocimiento social (premios, honores). En esas condiciones hay un exceso de uniformidad en el profesorado estable, que no se corresponde con la diversidad real.

6. LAS CAUSAS DE LOS PROBLEMAS (III): LA CRISIS DEL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES

Al analizar en este apartado el gobierno de las Universidades tal como se ha configurado a partir de la LRU, es preciso comenzar recordando los progresos que la reforma ha supuesto respecto de la situación anterior y la aportación significativa que la participación de muchos de los miembros de la comunidad universitaria ha supuesto para ese progreso. No obstante, es necesario también identificar las consecuencias disfuncionales que, tanto

el diseño realizado por la LRU y posteriormente por los Estatutos y la normativa establecida en cada Universidad como la propia práctica, a partir de este modelo, han tenido para el gobierno de estas instituciones.

Con frecuencia, en los últimos años al abordar los problemas de gobierno de las Universidades el foco se ha puesto en el funcionamiento de los *órganos de gobierno*. Creemos que ese planteamiento es arriesgado porque puede concentrar excesivamente el diagnóstico en un tipo de problemas, dejando en la zona de sombra otros muy relevantes. Con la intención de poner sobre la mesa una colección de aspectos problemáticos para el gobierno de las Universidades en la actualidad consideraremos, sucesivamente, los siguientes:

- 1) La puesta en práctica del modelo colegial de la LRU, y su funcionamiento como burocracia profesionalizada.
- 2) Los problemas derivados de la estructura matricial (Departamentos y Centros) seleccionada por la LRU para organizar la Universidad.
- 3) Los cambios culturales más significativos producidos recientemente en las Universidades españolas y su incidencia sobre el funcionamiento de las mismas en la actualidad.
- 4) Los perfiles de la cultura organizacional que mejor se adapta a las Universidades españolas, y sus consecuencias sobre el gobierno de las instituciones.
- 5) La *democracia universitaria*, y las implicaciones de los mecanismos de representación y participación para la atribución de responsabilidades.
- 6) Las causas de las dificultades para formular metas y objetivos en las Universidades.
- 7) El papel de los Consejos Sociales y los problemas que se han planteado en el desempeño de sus funciones.
- 8) La limitada flexibilidad de la organización de las Universidades y su incidencia sobre la capacidad de respuesta a situaciones cambiantes.
- 9) El escaso uso de indicadores de gestión, planes de garantía de calidad y de evaluación institucional.

6.1. El modelo colegial de gobierno de las Universidades según la LRU

En otro lugar ²⁴ hemos analizado las alternativas mediante las que el sector público regula y diseña el gobierno y la financiación de la educación superior y las implicaciones de cada una para los esquemas de gobierno de las Universidades. Existen al menos tres modelos básicos de toma de decisiones y de asignación de recursos en el ámbito universitario: a) *el modelo burocrático*, en el que las principales decisiones referidas a las prioridades en la oferta de servicios y en su configuración, así como las correspondientes al volumen de fondos disponibles, su distribución entre Universidades, y áreas, es decidido en alguna instancia de la administración pública; b) *el modelo de mercado*, en el que las Universidades orientan sus decisiones básicamente a la venta de sus servicios de enseñanza, asesoramiento e investigación a quienes deseen adquirirlos; c) *el modelo colegial*, en el que las Universidades toman las decisiones en régimen de autogobierno, orientadas fundamentalmente por el criterio de su personal académico. Este último fue el elegido por la LRU para conformar el gobierno de las Universidades públicas españolas.

En los tres modelos descritos aparece una relación directa entre las tareas de gobierno, la financiación y las decisiones sobre el uso de los recursos. En el primer caso, está impli-

²⁴ Pérez y Peiró (1996).

cito que la Administración Pública responsable se considera capaz de dar respuesta completa a las tareas de gobierno: detección de necesidades, definición de prioridades, perfiles de la oferta de servicios y, para poder realizar todo ello, al problema de cuántos fondos son necesarios y cómo hay que gastarlos. En el modelo de mercado se confía, en cambio, en la capacidad de la demanda de orientar adecuadamente los recursos; la intervención pública se orienta sobre todo a fomentar la demanda de las prioridades y la asignación de estos servicios mediante apoyos financieros y a eliminar las restricciones de liquidez que puedan padecer individuos con capacidad intelectual para estudiar, pero sin recursos financieros para hacerlo. Por último, el modelo colegial confía en el criterio de la comunidad académica como intérprete de las necesidades sociales, para lo cual se necesita dotar a las Universidades de la financiación que garantice el ejercicio de la autonomía, mediante fondos suficientes e incondicionados.

En los tres casos citados, las instituciones universitarias son de algún modo financieramente dependientes de quienes les proporcionan los fondos, privados y públicos, pero en el modelo colegial se entiende que una parte sustancial de los mismos no se reciben condicionados para ser destinados a usos concretos. En este sentido, se dice que las Universidades gozan de autonomía para gobernarse y decidir su funcionamiento, y en el uso de la misma deben seleccionar prioridades y atender a las demandas sociales.

El fundamento de la delegación de decisiones de gobierno y dirección de la comunidad universitaria es doble: a) se considera que las propias Universidades son capaces de conocer, mejor que los gestores públicos, tanto las características más adecuadas y los costes de producir unos u otros tipos de servicios, como la demanda y la necesidad social de los mismos; b) se supone también que la comunidad académica es capaz de orientar los recursos atendiendo a dichas necesidades sociales, es decir, sirviendo a los intereses generales.

Ambos fundamentos son los que contemplaba la LRU y son importantes para justificar la autonomía de las Universidades, pero no están exentos de objeciones. El primero, porque si la financiación pública de la educación aleja los precios (tasas) de los costes, buena parte de las consecuencias derivadas de la pérdida de información sobre la intensidad de las demandas de los distintos servicios universitarios se producen para todos, incluidos los académicos convertidos en gestores de las Universidades. No sólo es así sino que, a veces, además de ignorarse cuál es la intensidad de la demanda, en el seno de las Universidades se ignora también lo que cuesta cada unidad de servicio producido.

En cuanto al segundo punto, existen razones para pensar que las Universidades gobernadas colegialmente, atienden no sólo a los intereses generales, sino también a los de sus propios colectivos profesionales. Este potencial corporativismo, sobre el que ya advertía Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*, puede tener consecuencias muy importantes sobre la asignación de recursos en el interior de las Universidades. El corporativismo académico explica también por qué el modelo colegial es tan rígido, y se ajusta bastante a lo que Mintzberg denomina *burocracia profesional*, pues tras la reivindicación de que sólo los especialistas saben lo que hay que hacer se esconde con frecuencia la pura defensa de intereses. Por esta razón, en muchos países, se ha vuelto recientemente la mirada de nuevo hacia el mercado y a sistemas de evaluación y de incentivos y por ello también resulta de gran importancia considerar de qué manera se diseña el funcionamiento institucional de las Universidades.

El modelo que se diseña en la LRU pone énfasis en el enfoque colegial pero introduce correcciones al mismo asignando, como hemos señalado en apartados anteriores, una serie de responsabilidades a la Administración Pública y señalando ya en el preámbulo de la ley

que «la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales». Es más, desarrolla una serie de instrumentos para potenciar la garantía de este principio, como «la creación de un Consejo Social que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenamiento, coordinación y planificación que se atribuye al Consejo de Universidades». La intención de los legisladores es que la flexibilidad que se otorga a las Universidades les permita ser útiles a la comunidad en la que se insertan, y se ponga al servicio de la sociedad toda su capacidad creativa e investigadora. Por eso se persigue que el control del rendimiento y la responsabilidad sean la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico».

Con la perspectiva que ofrece la experiencia de estos quince años de puesta en práctica, no parece que exista consenso sobre el logro del equilibrio que la LRU buscaba. Más bien lo hay para definir el modelo de gobierno y dirección de las Universidades que se ha implantado como el característico de las *burocracias profesionales* de Mintzberg.

En efecto, diversos autores²⁵ han acudido al modelo estructural de Mintzberg²⁶ para describir la organización de nuestras Universidades. Este modelo es caracterizado por Vallés como «autogestionario y estamental, formalmente compensado por una representación sociopolítica externa en el Consejo Social y asistido por la competencia profesional de un gerente». Por su parte, Luxán añade que es peculiar de la organización universitaria española el carácter representativo de todos sus escalones organizativos, lo que les confiere un alto grado de autonomía, no tanto porque formalmente la tengan, que no es el caso, sino por la legitimidad que confiere a sus acuerdos la representación de los directamente interesados.

Así pues, para identificar los problemas de gobierno de las Universidades españolas actualmente, conviene contemplarlas como lo que son: burocracias profesionales gobernadas en un alto porcentaje por los especialistas académicos que, ya dentro de la propia comunidad universitaria, buscan la legitimidad de sus propuestas y acciones mediante el voto directo representativo. En este modelo, el problema fundamental es el modesto papel que desempeñan los resultados y su conexión con las necesidades sociales, sobre todo si fallan las relaciones con el entorno de las Universidades, especialmente en las tareas de gobierno. Pero antes de abordar este punto crucial, consideraremos otro aspecto organizativo muy relevante, que ha hecho más complicada la dirección de las Universidades en este periodo: la estructura matricial de Centros y Departamentos.

6.2. La estructura organizativa matricial del modelo LRU: Departamentos y Centros

Otro rasgo característico fundamental de la organización de las Universidades, que se propone también en la Ley, es una estructura matricial en la base operativa, que combina en términos de relativa independencia e igualdad la estructura departamental (con su función de producir investigación y docencia en las materias de su área o áreas de conocimientos) y la estructura de Centros (responsables de un servicio docente coherente, e integrado en las titulaciones que les competen).

²⁵ Vallés (1996). Ver también De Luxán (1998).

²⁶ Mintzberg (1984).

Ya en 1977, Davies y Lawrence ²⁷ definieron una organización matricial como aquella que incluye no sólo una estructura de dirección múltiple (en nuestro caso la de los Centros y Departamentos) sino también unos mecanismos de apoyo relacionados y una cultura organizacional y unos patrones de conducta asociados. Este diseño organizacional está indicado cuando las organizaciones se desenvuelven en un ambiente en el que el entorno externo plantea demandas y presiones a la organización que requieren de ella: a) prestar atención a un foco dual (en nuestro caso puede ser básicamente la docencia y la formación de profesionales, que es la demanda atendida por los Centros, y la investigación de calidad por otro); b) una capacidad de procesamiento de información elevada (por ejemplo, sobre contenidos de enseñanzas y sobre conocimientos especializados de un campo del saber), sin necesidad de que toda ella tenga que circular por las líneas jerárquicas, sino que se procese mediante sistemas más parecidos a redes; c) presiones para compartir recursos con el fin de conseguir un uso eficiente de los mismos (p.e. recursos docentes de un mismo Departamento, compartidos por distintos Centros).

En estos casos, la estructura matricial puede ser más adecuada, porque resulta más flexible si induce un tipo de comportamiento que hace posible una reubicación rápida de recursos y un uso compartido de recursos humanos escasos. No obstante, para que ello se produzca estos autores señalan tres tipos de condiciones que se sintetizan en el esquema 3. En él también se indica cuál sería la traducción de los requisitos de comportamiento y culturales que harían posible la aplicación con garantías de este planteamiento en el seno de las Universidades.

De acuerdo con lo señalado, el éxito de un diseño matricial tiene como requisito indispensable la creación de una cultura acorde con los objetivos, principios y funciones subyacentes a la estructura y al sistema planteados. De hecho, si no se logra la transformación cultural el sistema matricial puede llegar a ser disfuncional. Como señalan los autores citados, «una de las lecciones que han de aprender las organizaciones que intentan una estructura matricial es que este tipo de estructura debe *desarrollarse* más que *instalarse*» y, por tanto, toda una serie de procesos han de apoyar la configuración matricial. Entre ellos podemos citar los mecanismos de coordinación y de procesamiento de información compartida entre las dimensiones o unidades que se solapan, que han de ser el fundamento de un comportamiento cooperativo. En las Universidades españolas el progreso en esta dirección ha resultado limitado y costoso.

En una organización matricial, puesto que debe existir un funcionamiento dual (por ejemplo, Centros y Departamentos) se requieren mecanismos de información y de análisis de necesidades, y unas estrategias de ajuste y reajuste para optimizar los recursos y adaptarlos de forma ágil a las necesidades cambiantes. La dirección general de la organización debe desarrollar los siguientes aspectos: a) estrategias de equilibrio de poder entre los dos elementos básicos de la estructura (por ejemplo sistemas de presupuesto duales, sistemas duales de evaluación del personal, etc.); b) gestión del contexto de la toma de decisiones, en la que debe potenciarse una solución constructiva de los conflictos y c) establecimiento de estándares elevados, que contemplen las exigencias del entorno para todas las unidades de la organización. Si no se atienden todas estas necesidades de dirección, la estructura organizativa y de funcionamiento matricial puede resultar, en la práctica, confusa y poco funcional.

Junto a estos requisitos de dirección al más alto nivel, otros componentes personales de

²⁷ Davies y Lawrence (1977).

ESQUEMA 3: CONDICIONES PARA UNA ORGANIZACIÓN MATRICIAL

Condiciones ambientales	Nuevos comportamientos y nueva cultura requeridos	Concreción de estos requisitos en las Universidades
Dos o más demandas en el ambiente: funciones, productos, servicios, mercados.	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio de poder, dirección dual, toma de decisiones simultánea. • Focalización de los empleados en dos o más tareas/funciones esenciales de la organización al mismo tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrio entre Departamentos y Centros. Cooperación intensa en el logro de los fines de ambas. • Atención de profesorado a las tareas docentes e investigadoras, sin predominio de unas sobre otras.
Desempeño de tareas complejas, inciertas e interdependientes.	<ul style="list-style-type: none"> • Capacidad elevada de procesamiento de información. • Compromiso de los empleados con la organización, para que esta logre una respuesta equilibrada a los diferentes focos a los que ha de prestar atención. 	<ul style="list-style-type: none"> • Información abundante sobre demandas docentes y calidad de la docencia impartida. Información sobre resultados de investigación. • Cultura cooperativa dentro de los Departamentos y Centros que compense la tendencia al individualismo de los especialistas. Grupos de calidad
Economías de escala y de diversificación de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> • Uso flexible y compartido de los recursos humanos. • Rapidez en el reajuste de los recursos humanos para varios proyectos, productos o servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Asignación de los recursos docentes disponibles a las enseñanzas más demandadas, sin exagerar el alcance de la especialización para impartir cursos básicos. • Supresión de barreras administrativas entre áreas de conocimiento. Aprovechamiento de recursos humanos excedentarios para el desarrollo de nuevos servicios.

los miembros de la organización son muy relevantes para un adecuado funcionamiento del sistema matricial:

- 1) Los directores de cada una de las líneas que se solapan (en nuestro caso los Directores de Departamento y los Decanos y Directores de Centros) desempeñan roles claves. Es decisiva su capacidad y voluntad de gestión del conflicto de forma constructiva y como parte del propio trabajo, para que los objetivos del Centro y Departamento se logren de forma óptima (por ejemplo, calidad de la investigación, calidad o niveles de rigor en la docencia, acordes con las exigencias del área de conocimientos pero adaptados al tipo de estudiantes de la titulación).
- 2) Se requiere un cambio de las estrategias de trabajo, en las que se han de desarrollar nuevos mecanismos de coordinación y cooperación, más flexibles y ágiles que los que proporcionan las estructuras burocráticas de carácter piramidal y jerárquico y completamente distintas de las interpretaciones individualistas de la libertad de cátedra. Resulta extremadamente costoso establecer mecanismos de coordinación mediante comités o comisiones, donde todos los grupos estén representados y que, con frecuencia, desarrollan mecanismos de toma de decisiones basados en la votación, de forma que para que una medida sea adoptada ha de resultar satisfactoria, al menos, para un grupo suficiente de miembros que permita establecer una coalición dominante.

- 3) Se requiere capacidad de los miembros de la organización para trabajar en un contexto de incertidumbre, gestionándola sin pretender que todo esté regulado, estandarizado y normativizado. Recordemos que estas estructuras están indicadas cuando el entorno es complejo y dinámico (turbulento) y requiere gestión de la incertidumbre como forma de obtener ventaja competitiva de dicho entorno. Se trata de un esquema, por tanto, opuesto a las adscripciones definitivas de personas a áreas de conocimiento o Departamentos.

La organización matricial, si funciona adecuadamente, es una estructura potente que permite una adaptación más competente y eficaz de una organización a su entorno, pero existen también patologías de este tipo de organización que se desarrollan si no se consigue la cultura, el funcionamiento y los comportamientos adecuados de los miembros de la organización. Entre esas patologías se señalan las *luchas de poder*, la *anarquía*, el *asamblarismo*, el colapso durante periodos de contracción de la organización, los costes organizativos excesivos, el estrangulamiento o atasco de las decisiones, el exceso de niveles y subniveles en la organización matricial, y la excesiva atención a los procesos internos y la falta de consideración al cliente. Algunas de ellas nos resultan familiares en las Universidades.

La idoneidad potencial de este tipo de estructura para las Universidades es bastante obvia, pero su adecuación efectiva para organizarlas eficazmente cuando éstas se enfrentan a cambios importantes en su entorno resulta bastante problemática, por lo que es preciso seguir con realismo su implementación. Davies y Lawrence señalaban que los *colleges* y las Universidades americanas tienden a estar gobernados por la tradición y apenas han sido afectados por éstas y otras aproximaciones sistemáticas de la gestión de la educación. En algunos de las instituciones en las que este proceso está más avanzado se está desarrollando una segunda línea de dirección (mando) que complementa la tradicional en la que predomina la cultura de los Departamentos académicos. Estas nuevas estructuras se establecen para gestionar los recursos implicados en los programas educativos y de servicios a la comunidad. Este proceso está probablemente más avanzado en las escuelas profesionales, que presentan una matriz dual de dirección como la utilizada por la Harvard Business School durante varios años.²⁸ Los autores ponen como ejemplo la estructura matricial desarrollada en esta escuela de negocios para gestionar los recursos de profesorado, de forma que los profesores tienen que rendir cuentas tanto a los directores de Departamentos como a los responsables de las titulaciones. Esta estructura matricial viene apoyada por un conjunto de mecanismos adicionales, como un sistema de contabilidad dual, un sistema de evaluación del profesorado dual y un conjunto de foros dual en los que desarrollar y formular las políticas académicas. Ahora bien, éste es un sistema muy exigente para el profesorado, que siente la presión de tener que desempeñar su trabajo con calidad como docen-

²⁸ “La gestión de todas las instituciones de enseñanza superior de los Estados Unidos esta influida por el patrón establecido por las Universidades más prestigiosas del país orientadas sobre todo a la educación de post-grado. El predominio de los Departamentos especializados, las recompensas del profesorado en función de la investigación y no en función de las competencias y habilidades para la docencia, el énfasis en las publicaciones, se ha generalizado por emulación en todas las áreas de la educación superior. Solo recientemente estas tradiciones han comenzado a cuestionarse por los gobiernos de los estados y locales, que están cuestionando el coste y la calidad de la enseñanza en esas instituciones. El mercado comienza a autoafirmarse”. Davis y Lawrence, 1977, (pp. 172-173).

tes en un programa de formación y como investigadores con nivel de excelencia. Además, hace más complejo el proceso de asignación de los profesores a los diferentes programas educativos.

No hace falta extenderse mucho más en la descripción para mostrar que ese tipo de dificultades se han manifestado en la aplicación de la estructura Departamentos/Centros a las Universidades españolas. Los profesores están en la actualidad estrechamente vinculados a los Departamentos, y en particular, atentos a los criterios y la cultura del área de conocimiento correspondiente, de la que depende su promoción, primero, y su reconocimiento profesional, después. La debilidad relativa de los Centros –cuya concepción no puede ser la de una mera suma de Departamentos– se deriva del pobre desarrollo de muchos de los requisitos de una estructura organizativa como ésta (culturales, informacionales) y redundante sobre todo en la insuficiente relevancia que una parte importante del profesorado reconoce hoy en día a la docencia y a su organización. Redundan también en un limitado papel de los Centros en el desarrollo de mecanismos de garantía de calidad de la formación ofrecida en las titulaciones que imparten.

6.3. Algunos cambios culturales significativos en las Universidades públicas españolas tras la LRU

La LRU, el desarrollo normativo posterior y su puesta en práctica, han ido conformando nuevas estructuras organizativas en las Universidades y, paralelamente, han desencadenado una dinámica que ha cristalizado en la actual *cultura universitaria*. La cultura organizacional es el conjunto de creencias y valores, compartidos por los miembros de una organización o un sistema social, así como las señales y manifestaciones de los mismos.²⁹ Sin pretender realizar aquí una investigación sistemática sobre la cultura universitaria actual, que queda fuera del alcance de este trabajo, si queremos enunciar algunos de los elementos que forman parte, en nuestra opinión, de la misma, por su relevancia para comprender los problemas de gobierno de las Universidades.

- 1) En primer lugar, está ampliamente asumido un espíritu y unas prácticas democráticas en el gobierno y en la gestión de la Universidad. Este valor no resulta extraño en una Universidad que surge tras un largo periodo de lucha por la democracia política, en el que las Universidades jugaron un papel significativo. De hecho, la autonomía universitaria consagrada establece un gobierno de la Universidad basado en la participación y la representación democrática de los miembros de la institución. La propia ley estructura la participación democrática por estamentos en algunos de los órganos de gobierno (Claustro, Junta de Gobierno) y este patrón de representación ha sido también ampliamente generalizado a otros órganos, no sólo de gobierno sino también de dirección y gestión (Juntas de Centro, Consejos de Departamento, Comisiones). En algunos Estatutos, esa concepción democrática y participativa ha llevado a crear unidades estructurales de dirección y gestión muy amplias -basadas en un cierto asamblearismo- que hacen costosa la toma de decisiones y la dirección y gestión de la Universidad.
- 2) Una segunda característica de la nueva cultura universitaria es la que define el orden de prioridad de los distintos objetivos de la Universidad. Está bastante generalizada la

²⁹ Para una caracterización y breve revisión del concepto de cultura organizacional y sus cambios ver Peiró (1999).

prioridad asignada a la investigación, quedando relegada la docencia a un segundo nivel.³⁰ De hecho, la propia normativa que regula los concursos-oposición a los cuerpos de profesorado establece que el primer ejercicio tendrá un valor entre doble y triple que el segundo, y que la investigación figurará como mérito primordial. Pero además, está bastante asumido que, en la práctica, las comisiones que actúan en dichos concursos valoran sobre todo los méritos de investigación. Un tercer elemento que abunda en esta dirección es la constatación que en los sistemas de evaluación del profesorado en sus actividades de investigación (sexenios) y docencia (quinquenios), los primeros resultan más difíciles y restrictivos, mientras que los segundos se conceden prácticamente a todo el profesorado, con un carácter que una buena parte de la comunidad universitaria considera *automático*.

- 3) Un tercer componente de la cultura universitaria es el peso del área de conocimiento como elemento de identidad grupal y estructurador predominante. Como ya hemos señalado anteriormente, el hecho de que se haya organizado la competencia y la responsabilidad de determinar la promoción del profesorado por áreas de conocimiento ha creado un fuerte sentimiento de identidad grupal en función de este criterio. Dicha identidad, que ha tenido componentes claramente positivos, sin embargo tiene también disfunciones cuando configura compartimentos estancos y hace difícil o imposible la coordinación entre diferentes áreas de conocimientos para conseguir un plan de estudios y unas enseñanzas de titulación integradas.
- 4) Un cuarto componente cultural que caracteriza, en opinión de muchos, a la Universidad Española actual es el comportamiento denominado *endogámico* en la ocupación de las plazas de profesores funcionarios. La relativa abundancia de plazas en una época de crecimiento de recursos, los mecanismos de nombramiento de las comisiones de los concursos-oposición y la posibilidad de determinar el perfil de la plaza han permitido que, en un elevado porcentaje de los casos, las plazas convocadas por las Universidades hayan sido ocupadas por candidatos internos, y en un elevado porcentaje de casos éste era el único candidato que concursaba.
- 5) Un quinto componente de la cultura universitaria es la autonomía del profesorado para determinar los contenidos de su actividad docente (libertad de cátedra) y sobre todo su actividad investigadora, reforzada por el modelo funcional de la plantilla estable del profesorado³¹ (y del PAS). Se repite con cierta frecuencia que la actividad investigadora ha entrado en una competición que garantiza la calidad, y ello basado en la asignación competitiva y tras evaluación por *pares* de los recursos para la investigación y de la propia evaluación de la actividad investigadora. Sin embargo, no se ha debatido suficientemente la situación de aquella parte del personal investigador que no concurre a uno ni a otro de estos mecanismos de competición o evaluación, y a los que se reconoce, de facto, autonomía para decidir no investigar.
- 6) Un sexto supuesto es el que asume la uniformidad de modelo de todos los Departamentos, o a la gran mayoría, considerándolos *research departments*. En principio se asume

³⁰ Ver sobre este punto De Miguel (1998) op. cit.

³¹ En la cultura universitaria establecida podría sonar extraña, e incluso *blasfema*, la propuesta realizada por Grao (1998, 108) cuando recomienda que «los profesores que se consideran únicamente intelectuales liberales deben darse cuenta que son unos trabajadores asalariados al servicio de unos fines y objetivos, los de la empresa en la que desarrollan su actividad, en este caso la Universidad».

que en todas las unidades organizativas debe haber una parte de dedicación de los recursos humanos a la docencia, otra a la investigación y a la formación de doctores y otra a la gestión, participación en comisiones etc. De hecho, el decreto en el que se establece la dedicación horaria sólo establece diferencias en la dedicación docente entre las plazas TEU y el resto, y esas diferencias tienden a reducirse en la práctica, de algunas Universidades.

Equívocos, porque si los Departamentos y profesores no realizan la misma combinación de actividades, sus costes y resultados no deberían ser evaluados con los mismos criterios. Frustraciones, porque el desarrollo de unos criterios de evaluación competitivos sólo en el ámbito de la investigación ha producido una devaluación simultánea de la docencia y de los que sólo se dedican a ella, circunstancia muy arriesgada cuando se trata de una actividad tan central para un SU de masas. Despilfarro, porque financiar recursos humanos a tiempo completo como si todo el profesorado dedicara una parte de su tiempo a la investigación, se contradice con los resultados de un porcentaje significativo del mismo que no realiza ese tipo de actividades. En cambio, mientras se gastan de forma no productiva esos recursos se puede estar dejando de atender con mayor intensidad otro tipo de tareas, tanto docentes como en el propio campo de la investigación.

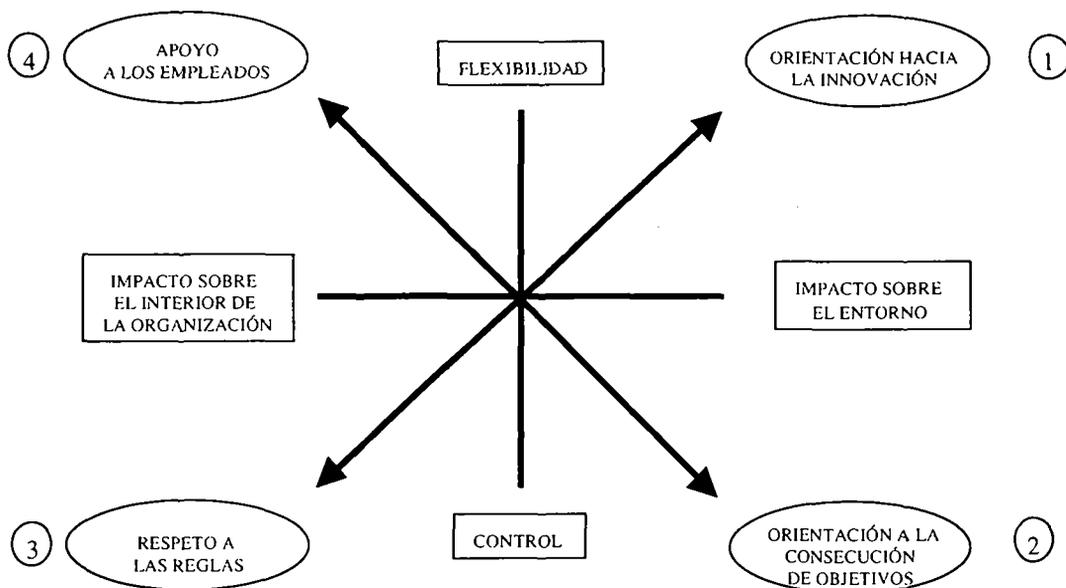
- 7) Un séptimo elemento de la cultura organizacional universitaria, es el desinterés generalizado por la cuantificación y el conocimiento de los costes que suponen las actuaciones que se realizan. Son pocos, si es que existen, quienes conocen el coste total de un proyecto de investigación (incluidos los salarios de los profesores participantes, la parte proporcional del coste de despacho o laboratorios y los gastos corrientes, etc.). No se dispone de sistemas de contabilidad analítica, ni de indicadores que permitan conocer el coste específico de la formación de cada alumno por titulación, distinguiendo entre aquellas masificadas y otras en las que la demanda es escasa. Tampoco se conocen los costes de otros muchos aspectos de la actividad universitaria, como los derivados de los complejos procesos de participación y gestión.
- 8) Otro elemento característico de la situación actual es la escasa movilidad del profesorado estable entre Universidades. Predomina la idea de que es normal y deseable que la estabilidad suponga la permanencia de por vida en una Universidad que es muchas veces la misma en la que cursó estudios y se doctoró. Los leves esfuerzos por estimular la movilidad, planteados por la LRU han sido anulados por sus propias disposiciones en los procedimientos para el acceso a los cuerpos docentes, que claramente ha favorecido la endogamia ya que hace posible la capacidad de los miembros de cada una de las Universidades de controlar los procesos de promoción.
- 9) Un último elemento, en este caso emergente, de la cultura universitaria es una mayor sensibilidad a las nuevas demandas sociales y a su regulación por el *mercado*, en algunos ámbitos de actuación. Durante las últimas dos décadas ha ido desarrollándose una oferta de formación de post-grado dirigida a diversos segmentos de *mercado* con tasas que cubren los costes de dicha formación. También se viene produciendo un creciente número de convenios de prestación de servicios e investigación, que tratan de responder a demandas específicas de empresas e instituciones. Esto pone de manifiesto que, al menos una parte del profesorado universitario y del sistema de producción de servicios de la Universidad, se ha orientado a atender las demandas de servicios realizados por parte de determinados segmentos y es capaz de responder a ellas de forma competitiva.

6.4. Un modelo para el análisis de la cultura organizacional universitaria

Hay muchos fenómenos sobre los que se pueden compartir, en mayor o menor medida, creencias y valores. Por ello, es necesario identificar las que resultan más relevantes. La determinación de las dimensiones a considerar en un estudio de cultura organizacional, no resulta fácil, y menos todavía en una institución tan compleja como la Universidad. Sin embargo, si la selección es adecuada se puede entender mejor la orientación de la organización universitaria y los problemas que la misma plantea.³²

El modelo Focus identifica cuatro grandes dimensiones en la cultura de un determinado grupo u organización, que resultan de tomar en consideración los cuadrantes que se forman al cruzar dos grandes ejes bipolares relevantes en el análisis organizacional (Ver esquema 4): a) La dimensión que representa el continuo entre el polo de *máxima flexibilidad* y de *máximo control*. b) la dimensión que representa el continuo entre el polo de *máxima pretensión de impacto en el entorno* y que pretende el *máximo impacto dentro de la organización*.

ESQUEMA 4. EL MODELO FOCUS PARA EL ESTUDIO DE LA CULTURA ORGANIZACIONAL.



³² Se han ofrecido muchas clasificaciones de posibles dimensiones y se han elaborado múltiples cuestionarios para evaluarlas. Un modelo que ha resultado ampliamente utilizado arranca de la *teoría de los valores en competición*, de Quinn y cols. (1983). Este equipo está compuesto por: G. De Cock, K. De Witte (Bélgica), Z. Susanj (Croacia), C. Lemoine (Francia), D. Bourantas, N. Papalexandris (Grecia), I. Branyiczki (Hungria), E. Spaltro (Italia), P. Koopman, J. van Muijen (Holanda), L. Correira Jesuino, J. Gonzales das Neves (Portugal), H. Pitariu (Rumania), E. Konrad (Eslovenia), J. M. Peiró, V. González-Romá (España), y D. Turnipseed (USA).

Los cuadrantes que surgen cuando se cruzan ambos ejes de forma ortogonal permiten determinar cuatro dimensiones de la cultura que se reflejan en la figura 1 y que describimos a continuación:

- 1) *Orientación hacia la innovación*: en la medida en que una organización pone más énfasis en la flexibilidad y en la pretensión de tener una clara incidencia sobre su entorno, potencia una cultura innovadora que busca nuevas oportunidades, pone el acento en el desarrollo de nuevas estrategias, productos y sistemas de trabajo. En el caso de la Universidad el predominio de esta orientación llevará a la innovación en la enseñanza (incorporando nuevos títulos, mejorando o eliminando otros, y renovando los métodos y medios didácticos) y en la investigación (reorientado los recursos y equipos en la función de las oportunidades).
- 2) *Énfasis en la consecución de objetivos de acuerdo con los planes*: la organización pretende tener impacto sobre su entorno, obteniendo ventaja de su interacción con el mismo mediante el establecimiento y consecución de objetivos. Las Universidades en las que este aspecto de la cultura fuera predominante, determinarían con claridad lo que quieren conseguir, establecerían objetivos y plantearían las actuaciones de forma que éstos se consigan eficazmente. Pensemos por ejemplo en Centros, Departamentos y servicios que utilizan la dirección por objetivos (DPO) para llevar a cabo sus actividades.
- 3) *Orientación hacia el desarrollo de reglas y respeto a las mismas*: si una organización pretende tener un claro impacto interno sobre su estructura y funcionamiento y lo quiere hacer poniendo énfasis en el control, la cultura que se desarrolla propicia la configuración de estructuras y procedimientos formalizados, y subraya el cumplimiento y el respeto de esos procedimientos y reglas. En el caso de las Universidades así orientadas se pone énfasis en la normalización de los procedimientos.
- 4) *Orientación a potenciar el apoyo a las personas e integración de las mismas*: en la medida en que una organización pretende tener impacto dentro de sí misma desde una aproximación que pone más énfasis en la flexibilidad, tratará de atender a los intereses, expectativas y necesidades de las personas que la forman, potenciando su integración en la organización. En el caso de las Universidades, esta cultura se concreta en el cuidado y atención a los derechos de los trabajadores, la potenciación de la estabilidad y la promoción interna, el control relativamente laxo y la dirección considerada (*laissez faire*) más que orientada a tareas y a la consecución de objetivos.

En principio, las cuatro orientaciones correspondientes a cada uno de los cuadrantes aparecen, a primera vista, contrapuestas en dos dimensiones bipolares: a) orientación hacia la consecución de los objetivos vs. orientación hacia las personas; b) orientación hacia la innovación y renovación de estructuras y estrategias vs. orientación a la consolidación de estructuras y respeto a las reglas y normas.

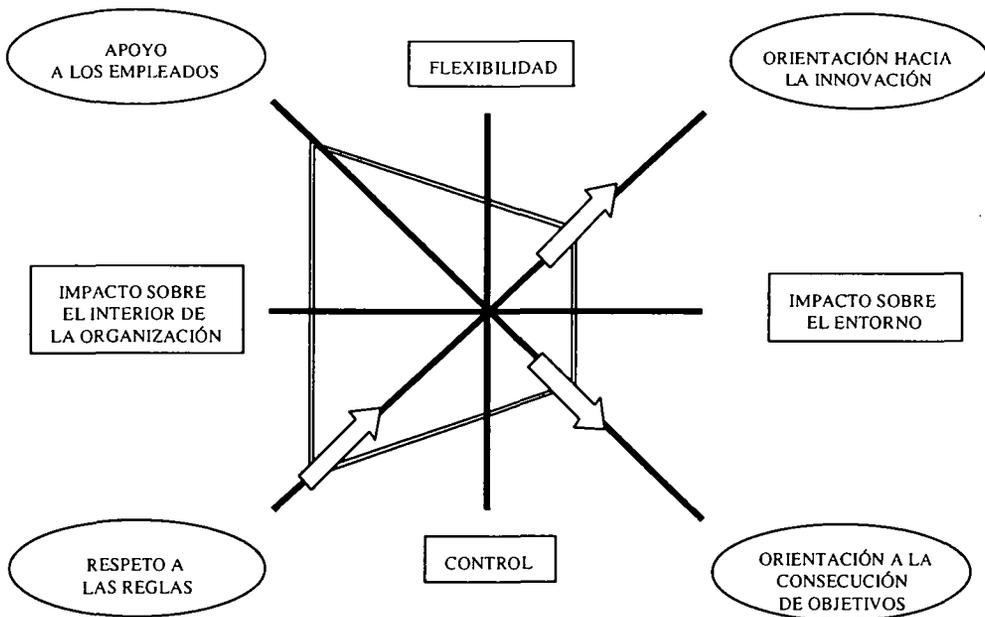
Ambas orientaciones parecen incompatibles y, de hecho, el énfasis excesivo en una de ellas a costa de la otra lleva a configurar climas organizacionales *unilaterales* y, con frecuencia, disfuncionales. Así: a) el excesivo énfasis en la innovación tiende a configurar organizaciones *adhocráticas* y, en casos extremos, al *caos*; b) el excesivo énfasis en la consecución de objetivos, lleva a configurar una organización que persigue sobre todo resultados, por lo general a corto plazo (eficacia-eficiencia), pero que si perpetúa su funcionamiento, sin atender a los cambios en el entorno, acaba convirtiéndose en un *sistema cerrado*; c) el excesivo énfasis en la consolidación de estructuras y procedimientos y el respeto a las reglas tiende a configurar una *organización burocratizada* y sus excesos

pueden producir estructuras esclerotizadas; d) el excesivo énfasis en el apoyo a las personas, olvidando los aspectos que representan los otros cuadrantes, tiende a configurar una organización muy atenta con los empleados pero poco eficaz en los otros aspectos, llegando a convertirse en un *club social*.

En este contexto, las fuerzas predominantes de la cultura de las Universidades públicas están a nuestro juicio en los cuadrantes de apoyo a sus miembros (lo que viene facilitado por el carácter colegial y el relevante papel de los sindicatos) y de respeto por las reglas (característico de las burocracias profesionalizadas). En el esquema 5 se representa el perfil de la cultura de una organización de este tipo, en la que predomina una orientación hacia el apoyo y la potenciación de la calidad de vida laboral de los empleados, aunque ello se consiga a costa de una pobre realización de los objetivos. Por otra parte se trata de una organización con una clara cultura burocrática y con poco énfasis en la innovación.

Si este tipo de organización se desenvuelve en un entorno en el que es necesaria una mayor innovación y consecución de objetivos, la dirección debería impulsar cambios en el sentido de las flechas. Dichos cambios deberían reducir el énfasis en procedimientos burocráticos, estimular la innovación y el establecimiento y la consecución de objetivos en términos de calidad y productividad. Además debería hacerse compatible la calidad de vida laboral con el interés y el compromiso de los empleados con la calidad y la productividad. Para ello, cambiaría el estilo y las estrategias de dirección, las políticas y prácticas de recursos humanos, los sistemas de trabajo, la estructura de la organización y también la preparación y actitudes de las personas.

ESQUEMA 5. EJEMPLO DE PERFIL DE CULTURA ORGANIZACIONAL.



Considerada la situación de las Universidades a la luz de este modelo permite identificar una serie de problemas relacionados con el sistema de gobierno y dirección de las mismas. Veamos las relativas a los dos grandes ejes en tensión.

- 1) *Orientación a objetivos vs. Orientación hacia la calidad de vida laboral y los intereses de los miembros de la comunidad universitaria.* Como se ha señalado, estas orientaciones no son necesariamente contradictorias, pero están en tensión y, por lo tanto, se requiere encontrar soluciones que no supongan elegir una u otra alternativa sino integrarlas. Un análisis de esta problemática requiere formularse cuestiones como las siguientes: ¿cuáles son las fuerzas que tiran de la adecuación de productos y servicios a la demanda y la calidad de los mismos?; ¿quién representa en el gobierno de la Universidad a los destinatarios, directos e indirectos, de los diferentes servicios?; ¿cuál es la responsabilidad de los gestores y administradores por atender o no a las demandas y cómo se evalúan sus resultados?; ¿qué incentivos existen para buscar la calidad en un servicio de masas como el universitario, en el que el usuario no sabe cuánto cuesta lo que pide y el proveedor del servicio no ve ninguna conexión entre la satisfacción del cliente y los recursos que obtiene?
- 2) *Orientación hacia la formalización vs. Orientación a la innovación.* El entorno de la Universidad está planteándose cada vez con más frecuencia nuevas demandas en sus diferentes ámbitos de actuación. Por una parte, se demanda una mayor diversificación en servicios de enseñanza, tanto en términos de títulos como en perfiles de los destinatarios (adultos, jóvenes y tercera edad) y niveles de enseñanza (primero, segundo y tercer ciclo), así como en los medios de enseñanza (campus virtuales, enseñanza presencial, mixta, etc.). Esa diversidad se produce también en el ámbito de la investigación y de la prestación de servicios. Sería muy conveniente diagnosticar en qué medida las estructuras se adecuan a los diversos fines y objetivos, y qué redefinición de los procedimientos de asignación de recursos e incentivación y nuevas estrategias de gestión permitiría atender a esa variedad de objetivos, de modo que se potencie y recompense la calidad, la productividad y la consecución de recursos (p.e. evaluación de rendimientos, control de absentismo, ausentismo, etc.).

6.5. Mecanismos de representación y participación como base de la autonomía universitaria y responsabilidades. ¿Democracia universitaria?

El estímulo de la participación ha sido uno de los logros importantes de la LRU. Sin embargo, esta democratización, estrechamente relacionada con los perfiles en el punto 6.4. sobre la cultura organizacional predominante, ha implicado una forma de entender la autonomía universitaria en su funcionamiento interno que requiere un análisis detenido para determinar sus ventajas y sus puntos mejorables. Como señala Quintanilla,³³ «el problema de la Universidad del futuro no es su democratización. En España tenemos un sistema de organización democrático y participativo hasta (o quizás más allá de) el máximo razonable. Siempre es posible mejorar el funcionamiento de las instituciones y perfeccionar todos los sistemas de participación. Pero, si hubiera que señalar un problema en relación con la autonomía y la democracia interna de las Universidades, y fuéramos sinceros con nosotros mismos, quizá tendríamos que señalar que el problema está en lograr, no más

³³ Quintanilla (1998).

democratización o más autonomía, sino más efectividad y operatividad en los procesos de toma de decisiones en el seno de la Universidad y más responsabilidad en el uso de la autonomía institucional».

La democracia universitaria, entendida como un sistema representativo de participación en los órganos de gobierno y de dirección mediante elección por estamentos, es uno de los aspectos del gobierno de las Universidades que más debate está suscitando. Además, el hecho de que el Rector, responsable máximo del gobierno y de la dirección de la Universidad, sea elegido por el Claustro y tenga que someterse periódicamente a elección o reelección ha llevado a cuestionar su independencia y capacidad de gobierno y dirección, sobre todo en aquellas decisiones o medidas que pudieran conculcar intereses corporativos de los grupos que tienen un peso decisivo en su elección.

Por otra parte, la generalización de este mecanismo de representación y elección en las diferentes estructuras diseñadas para la dirección de la Universidad (comisiones, Juntas de Centro, Consejos de Departamento, etc.), así como el tamaño elevado que en ocasiones esos órganos suelen tener para garantizar una amplia representación de los diferentes colectivos, puede producir disfunciones sobre todo en los niveles de dirección y gestión. Esas disfunciones pueden provenir del propio modelo de la LRU, que asigna un papel importante a las decisiones colectivas en un buen número de ámbitos de la dirección y la gestión, o bien del funcionamiento del mismo (la falta de interés y participación en las reuniones, que a veces ni siquiera alcanzan el quórum requerido en segunda convocatoria para su constitución y toma de decisiones válidas es una manifestación de ese problema); la falta de participación en las elecciones coloca a representantes de grupos bien organizados en esos órganos con un exiguo porcentaje de votos que les respaldan, pues la participación electoral de los estudiantes para representantes en el Claustro se sitúa apenas entre un 10 y un 15%.

Ante esta situación se plantean una serie de cuestiones sobre las que se requiere una profunda reflexión y revisión: a) ¿quién debe elegir al Rector, en base a qué legitimidad y con qué mecanismos?; ¿cuál es el tamaño, composición, funciones y competencias de los órganos colectivos de gobierno?; ¿deben reproducirse estos órganos colectivos también para la dirección, o los equipos responsables de la misma deberían ser responsables ante el equipo de gobierno de la Universidad en lugar de serlo ante los órganos colectivos de dirección de la unidad estructural correspondiente?

6.6. Determinación de metas y objetivos: ¿Quién los formula?

No es habitual encontrar en las Universidades españolas la formulación de planes estratégicos que establezcan prioridades para un periodo plurianual en sus actuaciones, determinando sus principales elementos de ventaja competitiva y las innovaciones que van a introducirse en ese periodo. ³⁴ De Miguel ³⁵ señala que la mayoría de los informes y planes prospectivos de nuestras Universidades no abordan explícitamente la planificación a medio y largo plazo, ni asumen la necesidad del cambio y por consiguiente de la innovación necesaria para ello. Por esa razón, no existe en muchas de nuestras Universidades una

³⁴ Ver sobre este tema Grao (1998).

³⁵ De Miguel (1994).

*visión de futuro compartida por la gran mayoría, que oriente la toma de decisiones por encima de las políticas concretas de cada momento.*³⁶

Quizás sea el proceso electoral del Rector la ocasión en la que se suele plantear un debate acerca del modelo de Universidad que se pretende por parte del candidato o candidatos y del Claustro. De todos modos, el tipo de documentos que se elaboran para estas situaciones tiene un componente programático que pretende atraer el consenso y el voto, y no suele resultar un documento de planificación preciso y suficientemente elaborado. Los programas electorales se detienen antes de indicar medidas que pudieran afectar de forma poco satisfactoria a alguno de los grupos o estamentos a los que se les pide el voto. Además, la resultante final del documento programático puede ser el fruto de pactos electorales que contemplan las demandas o planteamientos de determinados grupos de representación en el Claustro.

En este terreno, constatamos, en términos generales, una escasa actividad del Consejo Social en la planificación y dirección estratégica de las Universidades. A pesar de que, en función de las competencias y las responsabilidades que la ley le asigna, la planificación general debería ser una de sus actividades principales, sobre todo en aquellos aspectos de esa planificación que tienen que ver con las demandas sociales, su priorización y la adecuación de los recursos para que se dé una respuesta de calidad, actualizada y flexible, la realidad muestra pocos resultados en ese terreno.

Un problema central del Sistema Universitario y de las Universidades es conseguir que la oferta de servicios responda a las demandas sociales. Con sus peculiaridades, la Universidad, como cualquier otra organización, se desenvuelve en un entorno e interactúa con él como base para su mantenimiento y desarrollo sostenido como sistema. Cada vez más, las organizaciones se encuentran inmersas en ambientes más dinámicos, complejos, inciertos e impredecibles, lo que implica la necesidad de buscar nuevas formas y estrategias de interacción y transacción con esos entornos, con el fin de identificar las potenciales amenazas y oportunidades existentes en los mismos. La Universidad no es una excepción, mas bien al contrario, se encuentra en estos momentos en el centro de un torbellino de cambios científicos, tecnológicos y sociales.

Ante el dinamismo, la impredecibilidad y la complejidad caben varias respuestas como el inmovilismo, la reactividad, la proactividad y la interactividad. No todas ellas son igualmente adaptativas y, lógicamente, sus consecuencias para la supervivencia y el desarrollo de la Universidad como organización serán también diferentes. Si una organización quiere dar respuesta a las demandas de un entorno complejo e impredecible, tiene que desarrollar estrategias y mecanismos que faciliten su interdependencia y su proactividad con ese ambiente.

Estas estrategias son múltiples y pueden ser apoyadas por diversos mecanismos que contribuyen a la capacidad de adaptación dinámica de la organización y su entorno: el análisis anticipatorio del entorno y de las propias fortalezas y debilidades ha de permitir una planificación estratégica. Posteriormente, una dirección de esas características, favorecerá el desarrollo de sistemas de innovación de productos y servicios y de otros que garanticen y evalúen la calidad de esos servicios, los mecanismos de supervisión y la incentivación de la consecución de los objetivos y programas y de las innovaciones fructí-

³⁶ No obstante, Grao (1998) recoge las iniciativas que se están llevando a cabo por la Universidad de Zaragoza o la de Oviedo, el libro Blanco de la Universidad Complutense y el Plan de Calidad de la Universidad Politécnica de Catalunya.

feras de los mismos. La formación y cualificación de los responsables de la dirección y la gestión de las diferentes unidades estructurales para este tipo de estrategias de dirección, con el fin de que éstas se utilicen en los diferentes niveles de la organización y no únicamente en la cúpula directiva, es un requisito para poder aplicar este enfoque directivo.

Como ya hemos señalado, tampoco existen inputs para la planificación estratégica que provengan del exterior de las Universidades, por ejemplo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o del Consejo de Universidades. La planificación estratégica del *Sistema Universitario de las comunidades autónomas es como mucho incipiente*, y eso en aquellos casos en los que se constata una sensibilidad ante esta problemática. Los modelos de financiación que se han ido elaborando comienzan apenas a introducir algún componente de financiación por objetivos (eficacia de la docencia determinada como grado de éxito, capacidad de respuesta a la demanda expresada en el número de estudiante matriculados en carreras que han elegido en primera o segunda opción, etc.).

Sin embargo, el plan estratégico es una herramienta de gobierno de gran utilidad potencial, porque implica abordar la definición de políticas y la determinación de prioridades, marcando las principales líneas de desarrollo de la Universidad a medio plazo y orientando los esfuerzos de todos para su consecución. De ese modo, el plan estratégico debe ser una pieza importante del gobierno y de la dirección de las Universidades. Su definición ha de conjugar la consideración de las múltiples y diversas demandas del entorno con la priorización en la voluntad de atenderlas.

Ahora bien, para elaborar un plan estratégico es importante disponer de información relevante del entorno y de una autoevaluación de la propia institución y requiere desarrollar estrategias de anticipación de los cambios en el entorno. Además, es fundamental disponer de indicadores de impacto y de una evaluación del desarrollo del plan y de los resultados que se van consiguiendo con su implantación. Las condiciones que plantean Holdaway y Meekinson (1990)³⁷ como base de una planificación estratégica en las Universidades son las siguientes: a) que las metas estén claramente establecidas; b) que exista capacidad de orientar la investigación y los servicios docentes; c) que se dé un compromiso de los gestores de mayor a menor rango con el plan de actuación; d) que exista coincidencia respecto a la naturaleza cambiante y a la diversidad de la toma de decisiones; e) que se reconozca la naturaleza política de muchas decisiones y f) que se desarrollen planes para unidades específicas, tanto académicas como de apoyo o gestión.

6.7. La presencia de la sociedad a través de los Consejos Sociales

La opción de desarrollar un Sistema Universitario público basado en la autonomía de las Universidades busca evitar los inconvenientes de las interferencias políticas y las decisiones burocráticas, pero plantea en todos los países un problema similar. Al ponerse en manos de los académicos buena parte de las decisiones, confiando en su mejor conocimiento profesional de los temas docentes y la investigación, se corre el riesgo de que se dé al gobierno de las instituciones una orientación en la que predomine, en exceso, el punto de vista y los intereses corporativos de los profesores, en detrimento de la vocación de servicio público que debe prevalecer. Para reducir ese peligro, la LRU diseñó un órgano de *participación de la sociedad* dentro de las Universidades, a semejanza de lo que sucede

³⁷ Citado en Grao, 1998. (vid supra).

también en otros países con diferentes modalidades. En el caso español, el Consejo Social está compuesto en sus tres quintas partes por una representación de los intereses sociales, según sea concretada por la Comunidad Autónoma contemplando, en todo caso, representantes de los sindicatos y asociaciones empresariales. El resto del Consejo está formado por una representación de la Junta de Gobierno, de la que forman parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente.

Visto con la perspectiva de estos quince años, se puede afirmar que el Consejo Social ha encontrado dificultades para adquirir el protagonismo que le correspondería según esa filosofía en el gobierno de las Universidades, teniendo en cuenta la gran importancia de las funciones que le encomienda la LRU: aprobación de la programación plurianual y del presupuesto, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Igualmente, le corresponde promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

Como señala J. Montserrat (1998)³⁸ no puede afirmarse que las intenciones del legislador hayan alcanzado grandes éxitos. «El papel que durante estos años de vigencia de la LRU han jugado los Consejos Sociales ha sido muy desigual en las diferentes Universidades pero en ningún caso se ha producido aún esa comunión que se pretendía de la Universidad con su entorno... Tampoco se han producido avances significativos en la financiación universitaria que puedan ser achacables a la existencia de los consejos sociales... Tampoco la sociedad, a través de sus representantes en los consejos sociales, ha exigido a la Universidad explicaciones sobre el uso de su autonomía en términos de rentabilidad social».

Así pues, en las valoraciones que se realizan del papel jugado por los Consejos Sociales durante el periodo de su existencia predomina un cierto tono negativo, y se habla de relativo fracaso, que se atribuye a causas como la propia composición del órgano y las competencias que se le encomiendan, los procesos de funcionamiento generados (en los que los temas llegan al consejo *informados* y resueltos por otros órganos de la comunidad universitaria) así como al recorte de las mismas por sentencias del Tribunal Constitucional.

Reconociendo el esfuerzo realizado por el cumplimiento de estos cometidos, se observan en la trayectoria de los Consejos Sociales como órganos de gobierno de las Universidades distintos problemas. En primer lugar, en los miembros no académicos de los mismos –y en particular en sus presidentes– se detecta con frecuencia que tienen la impresión de que el Consejo Social no acaba de ser visto por los académicos como parte misma de la Universidad. El complemento de esta percepción es otra: que algunos académicos consideran que la Universidad es más suya que del resto de la sociedad. Es muy significativo que la participación de los Consejos Sociales en el proceso de evaluación haya sido por lo general muy marginal, correspondiendo de nuevo el protagonismo a los académicos, a pesar de tratarse de unas materias que entran de lleno en las funciones que los Consejos tienen atribuidas.

Esta impresión se acompaña de una cierta resistencia a que el Consejo Social ocupe su espacio de responsabilidad de forma natural y, con ello, dé entrada a la sociedad a la que representa en cada una de las Universidades. Algunas de esas resistencias se han dirimido ante los tribunales, y saldado con éxito para las tesis de los académicos, aunque sería

³⁸ Montserrat (1998).

interesante valorar desde qué puntos de vista se conformaron las sentencias del Tribunal Constitucional.³⁹ La actitud de los académicos reclamando para sí, como es típico de las burocracias profesionales, la mayor parte de las competencias claves del gobierno de la institución, tiene varias consecuencias. Por una parte, se difunde una idea de que el Consejo Social busca *controlar*, cuando en realidad lo que sucede es que tiene derecho a *compartir el gobierno* de ciertos asuntos. Por otra, los miembros del Consejo no se sienten, en muchos casos, ni motivados ni preparados para embarcarse en un esfuerzo costoso de redefinición de los modos de funcionamiento tradicionales de la Universidad. En general, la reacción ante esas dificultades suele ser una conducta prudente y más pasiva pero, de ese modo: a) se desarrollan con menor intensidad algunas funciones atribuidas a los Consejos Sociales de las que existe escasa tradición (como la programación plurianual de cada Universidad o la supervisión del rendimiento de los servicios) y b) se limitan también las posibilidades de apoyo social que las Universidades lograrían si sus Consejos Sociales se movilizaran con mayor intensidad al sentirse más partícipes de las tareas de gobierno.

Sería sin embargo injusto atribuir a los académicos todos los problemas existentes para la consolidación de los Consejos Sociales como órganos de gobierno universitarios. En ocasiones, las administraciones educativas, y en particular las Comunidades Autónomas, han tenido también una parte importante de responsabilidad por dos razones: a) los criterios seguidos al definir la composición y elegir a los miembros de los Consejos Sociales; b) la falta de una política activa para apoyarlos, al ser órganos con poca experiencia y escasa dotación de medios. Ambas causas han influido en que la representación de los intereses sociales haya tenido dificultades para elaborar una visión propia de los objetivos, prioridades y estrategias a desarrollar por la Universidad, distinta –no ya contrapuesta, sino complementaria– de la elaborada por los académicos y profesionales.

Así pues, de modo análogo a como ha sucedido con el Consejo de Universidades pero ahora en el interior de cada Universidad, los puntos de vista de los académicos han carecido del contrapunto necesario. Con ello, la Universidad ha perdido oportunidades de enriquecer su sensibilidad para mantenerse en sintonía con las preferencias sociales. Seguramente, la responsabilidad principal de estas carencias es de los Gobiernos correspondientes, porque no han desarrollado adecuadamente las instituciones que necesita un Sistema que, al optar por la autonomía que reconoce la Constitución pero tener que hacerla compatible con el servicio a los intereses generales, ha de construir sólidamente las nuevas instituciones que garanticen el equilibrio de intereses.

En cualquier caso, debe existir algún órgano en el sistema de gobierno de las Universidades, de características similares al Consejo Social, pero diseñado de forma más adecuada para la función básica de contribuir a garantizar una estrecha relación entre Universidad y Sociedad y a que aquélla responda a las exigencias y demandas sociales.

³⁹ La STC, de 27 de febrero de 1987, consideró, por ejemplo, que la competencia del Consejo Social para modificar las plantillas de personal que establecía la LRU en su artículo 47.3 debía ser anulada porque se atribuían al Consejo Social funciones *estrictamente académicas (sic) cuando, por su composición, la comunidad universitaria (sic) está en minoría en éste órgano*.⁴⁰ Atkinson (1985).

6.8. Reglas de funcionamiento y capacidad de respuesta a una situación cambiante: la flexibilidad

La pretensión justificada de poner orden en «el caos de la selvática e irracional estructura jerárquica del profesorado, totalmente disfuncional» al que se refería el preámbulo de la LRU, estableciendo cuatro únicas categorías del profesorado y la creación de una carrera docente, fue acompañada de la opción por el carácter funcional del profesorado universitario y su organización en áreas de conocimiento. Ambos tipos de compartimentos han mostrado más bien carácter estanco. La secuencia seguida en la reforma, que abordó primero la consolidación del profesorado en posiciones estables y planteó posteriormente la reforma de los planes de estudios, ha inducido mecanismos corporativos potenciadores de la consolidación en plazas de funcionario de los PNNs existentes en la Universidad durante el periodo de elaboración de los Estatutos. Así, las Universidades se encontraron con unos niveles elevados de consolidación de sus recursos de profesorado cuando se ha llevado a cabo la reforma de los planes de estudios.

Si tenemos en cuenta que los gastos de personal son un capítulo fundamental del presupuesto de las Universidades y que una buena parte de ellos están consolidados para un periodo medio superior a una década, puede comprenderse que un problema fundamental percibido cada vez más angustiosamente por los responsables más lúcidos de cada Universidad no es tanto identificar las nuevas necesidades de la sociedad, sino la incapacidad de adaptación a ellas mediante el uso flexible de sus recursos humanos.

Sin embargo, la flexibilidad es un tema central en la gestión de los recursos humanos en organizaciones que se desenvuelven en un entorno globalizado, de cambio tecnológico intenso, competitivo y poco predecible, como son en la actualidad las Universidades. Ante dicha situación, se han desarrollado diversos modelos que tratan de identificar estrategias que permitan la permanente actualización de competencias y una mayor adaptación de los recursos humanos a las nuevas demandas que la organización ha de atender. Ello se puede conseguir gracias a una flexibilidad funcional que pone en cuestión distintos elementos de los viejos modelos: una descripción de puestos de trabajo excesivamente estricta; la localización geográfica y temporal del puesto de trabajo; el tipo de contratación y las formas de trabajo (como los trabajos a tiempo parcial, las contrataciones temporales, las contrataciones por obra, etc.).

Entre los modelos de organización flexible podemos describir brevemente el desarrollado en la Universidad de Sussex⁴⁰ en el que se integran múltiples estrategias de flexibilidad que pueden utilizarse en el problema que nos interesa (ver esquema 6).

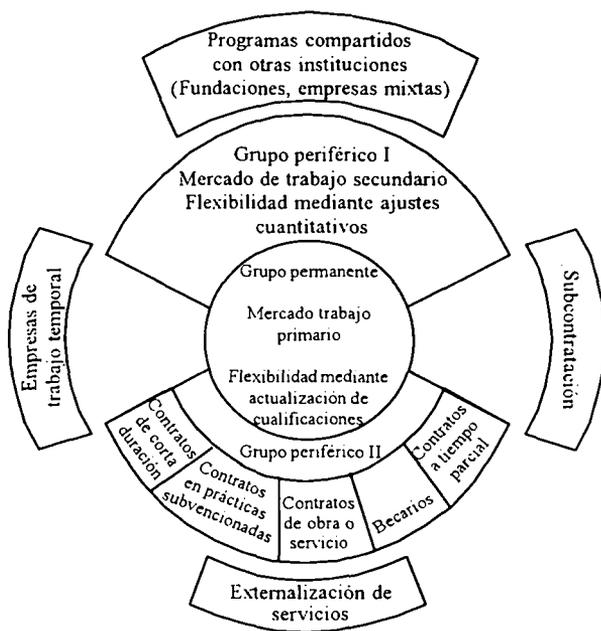
El modelo distingue diversos niveles de personal y con ello distintas estrategias de flexibilidad.

- 1) Por una parte, el personal nuclear (core) de una organización –en el caso de las Universidades todo el personal funcionario, profesorado y PAS– utiliza como vía de adaptación la actualización de competencias y cualificaciones, lo que permite una utilización más flexible de los recursos que cabría utilizar.
- 2) En un segundo plano se sitúa el personal contratado, que permite otra estrategia de adaptación, en este caso mediante la no renovación del contrato o la rescisión del mismo en caso de que los cambios en las demandas hagan innecesarios sus servicios. Se

⁴⁰ Atkinson (1985).

ESQUEMA 6. MODELO DE ORGANIZACIÓN FLEXIBLE

ADAPTADO DE ATKINSON (1985)



trata de una adaptación mediante la regulación del número de empleados o efectivos (“headcount”). En este caso se sitúan los profesores asociados y ayudantes o el personal interino y contratado de administración y servicios.

- 3) Con el fin de reducir los cambios en este tipo de personal, amortiguando los efectos sobre el volumen de efectivos de las modificaciones en las demandas y necesidades, se desarrolla una tercera estrategia de flexibilidad que permite incorporar personal a *tiempo parcial*, por periodos de contratación determinados para proyectos específicos, o como becarios o contratos en prácticas. Todas estas figuras contribuyen a atender las variaciones en las demandas laborales producidas por puntas de trabajo, por bajas temporales del personal permanente o por otros motivos, sin que ello afecte de forma importante a la fuerza laboral con contratos de duración indefinida.
- 4) Existen además otras estrategias alternativas que permiten atender a nuevas demandas del entorno, con la flexibilidad suficiente para no comprometer costes de personal que no pudieran mantenerse en caso de producirse cambios en esas demandas. Por una parte el recurso a las Empresas de Trabajo Temporal, que proporcionan servicios de personal sin necesidad de ser contratado por la Universidad para atender cargas puntuales de trabajo (p.e. periodo de matrícula). Por otra, la externalización de servicios que no forman parte del núcleo central de las actividades universitarias. Así, por ejemplo, las Universidades están externalizando servicios como la vigilancia, cocinas de colegios mayores, mantenimiento, etc. y ofreciendo en “contratas” los servicios de cafeterías, reprografía, etc.

- 5) En otras ocasiones se pueden desarrollar "joint ventures" o proyectos compartidos, en los que diversas organizaciones colaboran en un proyecto específico para el que asignan recursos humanos específicos durante un determinado periodo de tiempo, o aportan recursos económicos realizándose las oportunas contrataciones a cargo del otro "partner" o de la entidad que se ha configurado para llevar a cabo el proyecto. En concreto, la creación de Fundaciones es una de las fórmulas que utilizan la mayoría de las Universidades, pero también han comenzado a ensayarse otras, como empresas mixtas.

Como ya hemos señalado todas esas estrategias para ganar flexibilidad ya se utilizan en las Universidades españolas actuales aunque no está claro si en las proporciones más adecuadas. Los estrechos márgenes de gestión disponibles, los recursos comprometidos y las presiones corporativas de los diferentes grupos de poder internos a la organización, constituyen límites, barreras o resistencias que dificultan un uso flexible de los recursos. Su consecución busca evitar la existencia de recursos ociosos (p.e. profesores con poca docencia y con un rendimiento en investigación que les lleva a no concurrir a la evaluación de los sexenios de investigación, exceso de PAS en servicios con una carga de trabajo insuficiente, etc.) o fuertes desequilibrios en la asignación de los mismos (p.e. desajuste de recursos docentes entre diferentes áreas, que hace que en unas haya fuertes superávits, mientras en otras no se puede atender con niveles de calidad aceptables a la docencia asignada).

No se aboga aquí por una flexibilidad indiscriminada que no garantice una estabilidad suficiente del personal e introduzca niveles de inseguridad laboral entre el mismo, de modo que deteriore o haga imposible un rendimiento de calidad de los recursos humanos. Más bien señalamos la necesidad de contemplar soluciones que hagan compatible la capacidad de gestión flexible de los recursos humanos con unos niveles razonables de *seguridad dinámica* en el trabajo (es decir, la que se desprende de una actualización, adaptación y capacidad de respuesta de los trabajadores ante los cambios y nuevas demandas). Para ello es necesario revisar los tipos de plazas hoy existentes y los márgenes de discrecionalidad en la asignación de los recursos humanos. Pero también es importante flexibilizar la reasignación de los recursos disponibles y potenciar el trabajo interdisciplinar, que haga posible una actualización en las cualificaciones y permita transiciones entre áreas de conocimientos que, en el caso de dirigirse a áreas con déficits de recursos podrían estar incentiadas de forma conveniente.⁴¹

Todas estas cuestiones están relacionadas con los sistemas de gobierno, dirección y

⁴¹ De Luxán (1998) señala que cabe buscar «fórmulas que sin alterar el contenido básico del régimen estatutario singular del profesorado (libertad de cátedra protegida por la estabilidad funcional y selección por el conjunto del sistema respetando los principios de mérito y capacidad) extendieran mecanismos, ya ensayados con éxito, de retribución vinculada a la obtención de recursos. Una orientación que se vería facilitada si se avanzara en la liberalización de la oferta. En síntesis, se trataría de analizar cómo incrementar la desvinculación de los profesores del sistema general de retribuciones de los funcionarios y trasladarlas, en parte o en su totalidad, a un acuerdo individual Universidad-Profesor de carácter temporal (en su caso sobre la base de un mínimo permanente propio de cada Universidad) en función de los recursos económicos directos (contratos de investigación o de asesoría, alumnos no subvencionados, etc.) o indirectos (prestigio, actividad científica o cultural, alumnos subvencionados, etc.) que contribuye a aportar cada profesor» (pp.320).

toma de decisiones de las Universidades. Por una parte, depende de la normativa del conjunto del SU. Por otra parte, de la composición de los órganos ante los que tienen que responder los responsables de la dirección y la gestión de las Universidades y de sus diferentes unidades estructurales. Una vez más, los aspectos de gobierno del Sistema y de cada Universidad aparecen relacionados.

Por otra parte, las organizaciones no están totalmente a merced de sus entornos y los cambios que estos producen. Mediante una adecuada planificación estratégica pueden, en parte, definir sus ámbitos de actuación en ese entorno, de forma que les permita obtener ventaja competitiva de las oportunidades que les proporcionan y reducir las amenazas que puedan representar para ellas, gracias a que se utilizan de forma adecuada las propias fortalezas para corregir las debilidades. Mediante la planificación y dirección estratégica, las Universidades pueden en parte influir sobre algunas características relevantes del entorno en el que se van a desenvolver en función también del posicionamiento que adopten.

De hecho, las Universidades españolas han realizado progresos en este aspecto. Con la incorporación de nuevas titulaciones pueden optimizar recursos de personal infrautilizados. Además, junto a un sistema de educación básicamente regulado internamente por el Sistema Universitario y por las normas de la Administración (estudios reglados de primero y segundo ciclo y estudios de doctorado) vienen desarrollando otro que está impulsado y regulado sobre todo por las demandas del mercado, como son los cursos master, y en general, las enseñanzas de postgrado, las actividades de formación continua para profesionales, e incluso de forma algo más incipiente la oferta de formación superior para los mayores. No es difícil constatar que las actividades formativas más directamente reguladas por el mercado combinan en mayor medida a profesores del mundo académico con profesionales expertos en el ámbito de las materias formativas. En estas ofertas suele desarrollarse más innovación educativa en las estrategias docentes, hay una mayor atención a los clientes y existe mayor flexibilidad en la revisión de los contenidos, los módulos, las propias titulaciones que se ofrecen y otros elementos de los programas de formación para adaptarlos a la demanda. Recientemente, las nuevas tecnologías, que permiten la formación a distancia y el desarrollo de campus virtuales, están introduciendo nuevos elementos del potencial mercado (que se amplía mucho más allá del ámbito geográfico en el que se ubica la Universidad y del distrito universitario) y abre nuevas posibilidades de actuación y de consecución de recursos.

Por otra parte, el artículo 11 de la LRU ha abierto un amplio ámbito de actuación para que desde la Universidad se puedan atender las demandas de las empresas y de las instituciones en el campo de la investigación, el desarrollo tecnológico o de productos/servicios y en el ámbito del asesoramiento y la prestación de servicios. Por lo general se valora positivamente la repercusión que este artículo ha tenido en la potenciación de las relaciones entre la Universidad y su entorno. Como señala Montserrat⁴² «si bien los volúmenes económicos de la utilización del artículo 11 no han sido demasiado elevados en el conjunto de los presupuestos universitarios, sí se puede constatar que han supuesto una real apertura de las Universidades a los sectores económico-sociales del país, y estos sectores han tenido la posibilidad de entrever el mundo universitario y sus capacidades, potencialidades y necesidades» (p. 195). Las Oficinas de Transferencia Tecnológica y las fundaciones Universidad-Empresa están contribuyendo a componer un tejido intermedio de conjunción entre la Universidad y las empresas con posibilidades importantes y significativas.

⁴² Montserrat (1998).

También ha sido importante la contribución del modelo de financiación de la investigación, que concentra los recursos en la Administración del sistema científico-tecnológico «para asignarlos utilizando una racionalidad de *mercado* basada en la excelencia de los proyectos evaluados por una agencia pública de reconocido prestigio, y no a través del *plan*, mediante una lógica de competencia por el presupuesto expresada en las necesidades de la institución o asociada a la capacidad de presión de sus directivos»⁴³

En síntesis, la Universidad española, ante las nuevas demandas sociales y los nuevos retos, se muestra en general poco flexible, tanto en sus estructuras organizativas y en el uso de sus recursos como en su oferta de servicios y de enseñanzas a la sociedad, aunque en algunas áreas existe una evidente dualidad. Como señala Quintanilla (1998)⁴⁴ «La gestión política del Sistema Universitario debe facilitar e incentivar esta flexibilidad, reformando, si fuera preciso, aquellos aspectos de la estructura institucional de las Universidades que puedan resultar excesivamente rígidos e ineficientes para la toma de decisiones de los órganos de gobierno, potenciando las iniciativas de las Universidades más innovadoras».

6.9. Indicadores de gestión, garantías de calidad y evaluación institucional

En la actualidad, los órganos de gobierno del SU y de las Universidades utilizan de forma muy limitada diversos instrumentos de gobierno, dirección y gestión que juegan un papel importante en la consecución de objetivos y en la eficacia y eficiencia lograda en las tareas. Tal es el caso de los sistemas de información, los planes de garantía de la calidad y la evaluación institucional, que consideramos a continuación.

1) *Indicadores de Gestión para el Sistema Universitario y para la Universidad.* En los sistemas descentralizados, la dirección a través de la información es más eficiente que la dirección centralizada por normas. Para ello se hace necesario desarrollar un sistema de indicadores que proporcione información adecuada, comprensiva y puntual (debe estar disponible en el tiempo en que se necesita para tomar decisiones) a todos aquellos órganos que tienen la responsabilidad de gestionar las diferentes unidades de la organización universitaria. Sin embargo, las realizaciones en este punto son realmente limitadas, tanto en el nivel del Sistema Universitario como en el de las propias Universidades. La información sobre infinidad de variables relevantes (demográficas, de demanda, de resultados y fracaso escolar, inserción laboral, costes, productividad investigadora, etc.) es escasa y está poco elaborada, por lo que todavía dista mucho de disponerse de un sistema de formación y de indicadores suficientes. Esas insuficiencias son notables en la gestión interna de cada Universidad y, desde luego, en lo que se refiere a datos del conjunto del SU.

Ya hemos señalado como uno de los elementos de la cultura universitaria el poco interés por el conocimiento de los costes por unidades o por los resultados globales, pero es posible que esto sea un resultado de la propia falta de información. En esas condiciones los datos en los que se basan las decisiones de gestión son fragmentarios y, con frecuencia, desfasados, retrasados o preparados ex profeso. Es poco frecuente la disposición de un sistema comprensivo, sistemático y periódico de indicadores de gestión adecuado a los

⁴³ De Luxán (1998).

⁴⁴ Quintanilla (1998) pp.349.

diferentes niveles de responsabilidad (Gobiernos Autonómicos, Consejos Sociales, Rectores, Vicerrectores, Gerentes, Decanos y Directores de Departamento, Jefes de Servicio, etc.). Una de las constataciones realizadas durante el desarrollo de la evaluación institucional es que se han de preparar los datos requeridos ad hoc para la misma, ya que no se cuenta con indicadores de gestión que los proporcionen sistemática y periódicamente.

2) *Estrategias, mecanismos y procedimientos de garantía de la calidad*. Hay Universidades que han puesto en marcha procesos de mejora de la calidad y han desarrollado un plan de calidad, pero son las menos. De todos modos, la certificación de dicha calidad todavía no resulta una prioridad, prácticamente para ninguna de ellas. Los procesos de garantía de calidad requieren un cambio de cultura universitaria, que pone más énfasis en la orientación al cliente, requiere el establecimiento de criterios de ejecución, desempeño y resultados, así como la adopción de medidas que permitan determinar desviaciones para introducir procesos de mejora. Supone también una cultura de la mejora continua y de la participación en las sugerencias y procesos de mejora.

Los planteamientos iniciales de control de la calidad han sido ampliados al poner énfasis no sólo en la calidad de los resultados y productos, sino también en la calidad de los procesos, desde una perspectiva de *calidad total*. Además, el concepto de garantía de la calidad pretende ampliar el planteamiento del control de calidad que busca *hacer las cosas bien a la primera*, logrando *cero defectos*.

Los planteamientos de la calidad como orientación hacia las demandas y necesidades del cliente ('client driven' y 'market driven organizations') encuentran ya un claro precedente en el *principio de economía en la enseñanza*, formulado por Ortega, cuando afirmaba que «en la Universidad hay que partir del estudiante, no del saber ni del profesor». ⁴⁵ Es pues importante tomar conciencia de que se debe enseñar lo que se pueda aprender, y si se pretende enseñar otra cosa hay que crear las condiciones para que se pueda aprender.

Existen importantes resistencias en las Universidades que generan un alcance limitado de este tipo de planteamientos. Aunque se producen intentos, la cultura tradicional con frecuencia los ahoga y existen pocos mecanismos para recompensarlos, en particular si predomina la filosofía del *café para todos*. Sin embargo el potencial de mejora que existiría si se adoptaran estos enfoques en áreas tan importantes como la docencia y la gestión sería grande.

3) *La evaluación institucional*. Una de las contrapartidas de la *autonomía* universitaria es la *responsabilidad*, que implica *rendición de cuentas* a fin de demostrar que las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas están dirigidas a la consecución de los fines de la institución con los niveles de calidad y eficiencia adecuados. Como establece el preámbulo de la LRU, la Universidad «debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad». No obstante, son varias las voces que plantean que este binomio autonomía-responsabilidad exige una redefinición del modelo colegial de gestión.

Como señala Rodríguez, ⁴⁶ la rendición de cuentas y la mejora de la calidad son dos elementos importantes de la evaluación institucional; junto a ellos está también el sentar las bases para el progreso racional de la institución. En este contexto se enmarca el

⁴⁵ Ortega y Gasset (1992).

⁴⁶ Rodríguez (1998).

Plan Nacional de evaluación de la calidad de las Universidades (RD 1947/1995 de 1 de Diciembre; BOE 9-12-95) que plantea como características más destacables: a) su orientación hacia la mejora de la calidad; b) la participación voluntaria de las Universidades; c) la concesión de ayudas económicas para llevar a cabo el proceso evaluador y d) el intento de aunar las competencias de las CC.AA. en este terreno dentro de un marco de referencia único.

Desde una perspectiva científico-técnica,⁴⁷ resalta en esta evaluación su comprensividad, la consideración de la titulación y el Departamento como unidades de evaluación en relación a la enseñanza y la investigación y la adopción de la metodología de autoevaluación (autoestudio) combinada con la evaluación externa y la asunción de diversos niveles de complejidad en los proyectos de evaluación. Los especialistas que han seguido y analizado las experiencias de evaluación institucional coinciden en señalar los retos de esta iniciativa y su carácter esencial en la redefinición del gobierno de las Universidades, cuyo modelo actual requiere una revisión.

La participación de un buen número de Universidades en el Plan Nacional de Evaluación Institucional pone de manifiesto que éste puede ser un elemento importante para la mejora de la calidad de los servicios, para impulsar la reflexión sobre la eficacia de las diferentes unidades organizativas de la Universidad y las posibles mejoras en la eficiencia. La creación de un clima de evaluación y un modelo y procedimiento compartido para llevarla a cabo es un logro importante y puede convertirse en una herramienta de gobierno, dirección y gestión, tanto a nivel de Sistema Universitario como de la Universidad.

De todos modos, hay que evitar el peligro de que esa evaluación se convierta en un procedimiento burocrático, sumamente costoso, que hay que cumplir por imposición o presiones externas. Es sensato iniciar la evaluación como un procedimiento reflexivo por el que los agentes implicados analizan datos relevantes acerca de su situación, logros y condicionantes. No obstante, es importante que esa reflexión desencadene actuaciones de mejora,⁴⁸ permita definir objetivos concretos en los que se han de producir avances y se puedan observar repercusiones positivas y reconocimientos contingentes a dichos avances. Además las Universidades deberían conectar a este proceso de evaluación, los sistemas de indicadores que se desarrollen, haciendo que algunos aspectos de esa evaluación se produzcan periódicamente sin esperar a la realización de la evaluación institucional.

7. FORTALEZAS Y DEBILIDADES DE LA UNIVERSIDAD ESPAÑOLA DESDE LA PERSPECTIVA DE SU GOBIERNO

El extenso recorrido realizado en los apartados precedentes debe permitirnos ahora hacer una síntesis de la situación de la Universidad española, destacando en ella los puntos fuertes y débiles de la misma e identificando aquellos más directamente relacionados con las tareas de gobierno del Sistema y de las Universidades. Como se recordará, en el apartado primero destacamos como tareas de gobierno las correspondientes a la identificación de necesidades sociales, el establecimiento de prioridades y el diseño de los servicios a

⁴⁷ Véase el especial de la Revista de Educación (1998).

⁴⁸ Véase Pérez (1998).

ofrecer. Desde luego, los órganos de gobierno también tienen responsabilidad en las tareas de dirección, en la medida en que seleccionan a sus responsables o refrendan sus decisiones, pero eso no obsta para delimitar las dos esferas.

La amplitud y complejidad de las instituciones universitarias hace que el recorrido efectuado permita distinguir una larga lista de fortalezas y debilidades. Con el fin de estructurarlas y, sobre todo, para identificar las que están más directamente relacionadas con las tareas de gobierno las agruparemos del siguiente modo. En los dos primeros grupos consideraremos los tres contenidos más característicos de las tareas de gobierno: en el primero situaremos los aspectos relacionados con la identificación de necesidades sociales y su priorización; en el segundo, los que tienen que ver con el diseño de los servicios a ofrecer. En el tercer grupo destacaremos una serie de aspectos que se refieren a los procedimientos utilizados para organizar el SU, las estructuras organizativas y los recursos empleados. Por último, en el cuarto grupo reuniremos los aspectos referidos al modelo de gobierno utilizado, tanto en lo concerniente al diseño de los órganos de gobierno como a su práctica durante estos años.

Antes de comenzar la enumeración conviene recordar las tres dimensiones desde las que abordamos el análisis de los problemas de la Universidad española: la importancia de los cambios acumulados en estos años y la existencia de un (o varios) Sistema(s) Universitario(s), así como de numerosas Universidades. No perder de vista esta triple perspectiva será también de utilidad a continuación.

7.1. Fortalezas

Sería un error confundir la existencia de problemas y tensiones, como los que se han venido comentando, con la ausencia de realizaciones. En ese sentido, la Universidad española actual es, desde nuestro punto de vista, una institución mucho más potente y desarrollada de lo que fue jamás, aunque algunos prefieran siempre presentar los problemas con el tono desgarrado tan querido a los antiguos intelectuales españoles, que vivían circunstancias muy distintas a las nuestras. Si se consideran los logros conseguidos en estos años en perspectiva histórica, se habrá de reconocer que se ha logrado colocar en las dos últimas décadas a la Universidad española en una plataforma sin duda mucho mejor que la existente antes de la LRU. Que en algunos de sus aspectos haya debilidades no impide que las etapas recorridas se puedan considerar, asimismo, como fortalezas ya alcanzadas las siguientes:

1) Identificación de necesidades sociales y atención a sus prioridades:

1. España cuenta en la actualidad con una Universidad de masas, que responde a la demanda de educación superior de un elevado porcentaje de la población joven y genera un flujo de titulados que está contribuyendo a transformar, elevándolo, el nivel educativo de la población y el nivel de cualificación de la oferta de trabajo.
2. La mayor parte de los titulados universitarios se incorporan a la población activa y, en poco más de quince años, ha crecido en más de un millón y medio el número de puestos de trabajo ocupados por universitarios, lo que representa casi triplicar su número.
3. España ha mejorado sustancialmente su dotación de científicos y tecnólogos, gracias al

desarrollo de la Universidad. Al mismo tiempo que ha ampliado su dimensión, el Sistema Universitario ha ido formando recursos humanos especializados, docentes e investigadores, en una cuantía muy superior a la existente hasta hace dos décadas y en muchos campos científicos escasamente desarrollados hasta hace poco.

4. El nivel de desarrollo económico y tecnológico alcanzado por España hacen de la Universidad una institución mucho más relevante, que recibe demandas crecientes y cada vez más diversas del resto de la sociedad que, a su vez, la considera cada vez más parte del desarrollo individual y social.

II) Diseño de servicios para responder a las demandas:

5. La Universidad ha experimentado un proceso de apertura hacia la sociedad y la economía de su entorno, puesto de manifiesto en el desarrollo de muchas nuevas ofertas de estudios y en el establecimiento paulatino de relaciones de colaboración y de prestación de servicios de investigación y desarrollo tecnológico con empresas e instituciones públicas y privadas. Para ello ha desarrollado normativas (art. 11 de la LRU) y mecanismos de enlace para la captación de recursos y la difusión de resultados (OTRIS, Fundaciones).
6. Los nuevos planes de estudios han reconocido la importancia de la formación práctica e introducido un buen número de experiencias de prácticas laborales para los estudiantes. La extensión de estas actividades está creciendo rápidamente en los últimos años, ofreciendo una valiosa oportunidad de establecer contacto, tanto a oferentes como a demandantes de empleo.
7. Se ha comenzado a aprovechar la posibilidad de emplear los títulos propios para proporcionar respuesta a demandas de formación de un determinado territorio para las que no existe oferta formativa en el catálogo oficial de títulos. Se ha hecho un uso moderado de la creación de nuevos títulos homologados y de los títulos propios de cada Universidad, para atender demandas de formación no cubiertas y utilizar de forma más eficientes recursos docentes infrautilizados.
8. Se ha incrementado la sensibilidad a las demandas de la sociedad en nuevos ámbitos, como la formación de postgrado, la formación de adultos, la formación continua, la formación a distancia, prestando mayor atención a los perfiles de las demandas de usuarios y clientes, mostrando mayor capacidad de adaptación a esas demandas y un mayor cuidado por la calidad.

III) Sistemas, estructuras organizativas y recursos:

9. Como en la mayoría de los países desarrollados, la Universidad en España funciona en la actualidad en un régimen de autonomía respecto del poder político, lo que contribuye a garantizar la libertad intelectual, de cátedra e investigación y enriquece el desarrollo de diversas experiencias en las distintas Universidades.
10. La descentralización política que ha supuesto el desarrollo del Estado de las Autonomías ha significado para las Universidades una aproximación de la administración educativa, así como un refuerzo generalizado de mejora en la atención y los recursos públicos dedicados a la Universidad.

11. El incremento de recursos públicos dedicados a la Universidad ha sido notable y las mejoras han sido particularmente intensas en el ámbito de las infraestructuras y equipamientos, habiéndose creado un gran número de nuevos *campus* y renovado la mayoría de las instalaciones.
12. La creación de nuevas Universidades públicas, y el desarrollo más reciente de las Universidades privadas, han mejorado la accesibilidad de los estudios superiores y ha diversificado la oferta, acabando con algunos monopolios locales, al menos en las grandes áreas metropolitanas.
13. La creación de las áreas de conocimiento y la potenciación de los Departamentos como unidades estructurales básicas de la producción de servicios docentes y de investigación de las Universidades, han clarificado la organización del personal docente e investigador.
14. La internacionalización de la Universidad española ha avanzado de forma notable, habiéndose incorporado numerosos grupos de investigadores a la competencia europea para captar fondos y apreciándose una mejora sustancial en la presencia española en las publicaciones especializadas.
15. Las Universidades españolas son hoy en día usuarias intensivas de las nuevas tecnologías de la información en muchas de sus actividades, para las cuales se encuentran por lo general bien equipadas, y están inmersas en el proceso de adaptación a los cambios y desafíos que para las actividades docentes, de investigación y gestión supone esta revolución tecnológica.

IV) El modelo y la práctica de gobierno:

16. Durante los años de aplicación de la LRU se ha desarrollado la experiencia de una nueva y notable asunción de responsabilidades de gobierno por parte de las Universidades, al dotarlas la ley de autonomía. Asimismo se ha producido la descentralización de competencias y una progresiva conciencia de las CC.AA. de sus responsabilidades en el gobierno de los respectivos Sistemas Universitarios de cada Comunidad.
17. Se ha acumulado en estos años experiencia de gobierno compartida de los Gobiernos, central y autonómicos, con las Universidades, que ha obligado a aprender a gestionar los conflictos y a un esfuerzo por consensuar respuestas a los problemas para llevar adelante el gobierno del SU. La actividad del Consejo de Universidades constituye ya en la actualidad un patrimonio importante y también con ese fin se han puesto en marcha diversos Consejos Interuniversitarios en las CC.AA.
18. Se ha progresado, aunque de forma limitada en la clarificación de responsabilidades y competencias y, en algunos casos, se ha ido más allá de la mera coordinación de las diferentes Universidades de una misma autonomía, buscándose una cierta planificación global del Sistema. En ese sentido, en la década de los noventa han comenzado a desarrollarse en algunas CC.AA. modelos de financiación plurianuales, que ofrecen un horizonte de medio plazo y favorecen la adopción de una perspectiva de programación y fijación de objetivos.
19. Se ha puesto en funcionamiento un sistema de evaluación de los resultados de la investigación, que acredita a individuos y grupos y permite la asignación de incentivos y la distribución de recursos mediante convocatorias competitivas. De este modo, ha intro-

ducido una cultura de la evaluación y de compensación diferencial en función del rendimiento y la calidad

20. Se ha comenzado a desarrollar un sistema de evaluación institucional al que, aunque planteado con carácter voluntario, se han sumado algunos grupos de la práctica totalidad de las Universidades.
21. La sensibilización, en mayor o menor grado, de los principales responsables de los Sistemas Universitarios y de las Universidades respecto de la oportunidad de revisión (más o menos amplia) del modelo de la LRU es creciente. Esta sensibilidad responde a la reflexión realizada sobre la experiencia de gobierno de estos años y su extensión constituye, en sí misma, un valor.

7.2. Debilidades

En muchos de los aspectos en los que se han destacado fortalezas, al contemplar la situación actual también se advierten debilidades, como ahora veremos. Pero insistimos en que éstas no niegan el valor de lo conseguido. Otra cuestión distinta es que los logros no sean suficientes, entre otras razones porque, como hemos destacado en el apartado 4, los cambios acumulados en el entorno y en la Universidad misma han sido enormes. Así pues, veamos a continuación, con la misma agrupación que hemos empleado para los puntos fuertes, cuáles son los puntos débiles que se aprecian.

1) Identificación de necesidades sociales y atención a sus prioridades:

1. El crecimiento del Sistema Universitario ha sido poco selectivo en sus objetivos, no priorizándose ni programándose suficientemente aquellas actividades o servicios para los que la demanda social es más intensa. Esta inadecuación de la oferta a la demanda se aprecia sobre todo en los servicios docentes, pero también en la composición de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.
2. La participación de los Gobiernos y del Consejo de Universidades en el análisis y diseño del catálogo de títulos como base de la oferta formativa del SU en su conjunto, de forma que ésta se adaptara mejor a las demandas sociales, ha sido insuficiente. Estas instituciones han participado más como árbitros que como protagonistas y, en este último sentido, lo mismo puede decirse de los Consejos Sociales.
3. El ritmo de aumento del número de titulados ha desbordado la capacidad de absorción del mercado de trabajo, habiéndose producido en los años noventa un incremento notable del desempleo entre los universitarios jóvenes y un alargamiento de los periodos de inserción laboral, de especial intensidad para los titulados de ciencias sociales y, sobre todo, de humanidades. Pero el seguimiento que el Sistema Universitario y cada Universidad hace del mercado de trabajo y la inserción laboral de sus titulados es escaso, lo que hace más difícil que se adopten medidas para mejorar la inserción.
4. Todavía se mantiene una excesiva orientación en la investigación hacia los propios intereses de los investigadores académicos y se presta poca atención a las demandas exteriores. La difusión de resultados de investigación y las actividades de desarrollo tecnológico son insuficientes.

II) Diseño de servicios para responder a las demandas:

5. Existen serios desajustes entre la oferta y las demandas de formación que atiende la Universidad, sobre todo en relación con la preparación profesional que se ofrece. Por una parte, un porcentaje importante de los jóvenes que acceden no puede estudiar lo que desea. Por otra, hay un porcentaje significativo de fracaso escolar. En tercer lugar, las dificultades de inserción suscitan descontento con los contenidos de la formación recibida.
6. Se han detectado múltiples problemas tras la reforma de los planes de estudios, que han requerido una revisión en profundidad de la misma tras pocos años de aplicación.
7. Asimismo, en el diseño de la oferta de servicios, los contenidos formativos de los títulos y la correspondiente asignación de recursos no se ha prestado suficiente atención al hecho de que, para la mayoría de la sociedad, la función primordial de la Universidad es ofrecer unos satisfactorios servicios de formación profesional. En consecuencia, el descontento existente en este aspecto supone un grave riesgo de desafección social con la Universidad.
8. Entre el profesorado, la dedicación a la docencia y la innovación educativa han perdido atractivo y son poco valoradas como fuente de prestigio y reconocimiento profesional. Este es un grave defecto en el que se ha incurrido por varias circunstancias, entre otras los criterios seguidos en la promoción dentro de las áreas de conocimiento, la concesión generalizada de los complementos de productividad docente y el escaso desarrollo de programas de calidad de la docencia en la mayoría de las Universidades.
9. La atención a las actividades de investigación es proclamada como un objetivo general, pero no se desarrolla con la misma intensidad por parte de todo el profesorado, todos los Departamentos ni todas las Universidades. Esta diversidad no es, sin embargo, reconocida en muchos casos, ni reflejada en la asignación de recursos ni en la valoración de resultados.

III) Sistemas, estructuras organizativas y recursos:

10. La concentración de toda la educación superior en un único tipo de Universidades resta flexibilidad al Sistema y no se corresponde con las experiencias de los países con mayores volúmenes de escolarización universitaria. Las múltiples demandas sociales, en especial docentes, encajan mal con un solo tipo de institución de educación superior: no todas las Universidades pueden hacer lo mismo y, además, no es necesario ni conveniente que lo hagan.
11. A pesar de las mejoras logradas, los recursos financieros asignados a la educación universitaria son menores que en el resto de países desarrollados. El gasto por estudiante en España representa un porcentaje de la renta per capita sensiblemente más bajo. El esfuerzo realizado recae sobre todo en el sector público y ni las Universidades ni los Gobiernos han promovido un debate abierto sobre el incremento de las aportaciones de los usuarios, a pesar de que existe un evidente beneficio privado al acceder a la Universidad y de que los especialistas han señalado reiteradamente que la situación actual es regresiva desde el punto de vista de la distribución de la renta.
12. Quizás por la falta de contrapesos externos a la propia comunidad académica en el gobierno de las Universidades, con frecuencia éstas han desarrollado sus estructuras

de profesorado sin tener una visión de medio y largo plazo sobre la demanda de cada tipo de enseñanzas. Este comportamiento, combinado con las rigideces derivadas de una estructura funcional y su clasificación por áreas de conocimiento, ha producido una asignación de los recursos docentes en el interior de las Universidades bastante desigual, en relación con las necesidades para ofrecer los servicios.

13. La distribución de los recursos disponibles se hace con criterios que dan lugar a fuertes diferencias en su asignación para atender a los servicios. Hay fuertes discrepancias entre Departamentos que no responden a las diferencias en los servicios que han de prestar, sino a la inercia y falta de flexibilidad de las estructuras organizativas y de profesorado.
14. La promoción del profesorado presenta con frecuencia perfiles endogámicos dentro de los Departamentos de cada Universidad. La movilidad entre áreas y entre Universidades es escasa y la promoción interna ha llegado a ser abrumadora, en detrimento de una verdadera competencia.
15. La opción de la LRU de organizar la Universidad mediante una estructura matricial de Departamentos y Centros no ha sido desarrollada de manera satisfactoria. La identificación del profesorado con la cultura del área y el Departamento se traduce en unas mayores dificultades de los Centros para el desempeño de sus tareas y afecta a la oferta de una formación coherente e integrada, que es clave en el diseño curricular.
16. La cultura organizacional de la mayoría de las Universidades está hoy en día más orientada hacia el logro de la calidad de la vida laboral de los miembros de la comunidad universitaria que al logro de objetivos que respondan a las necesidades sociales.
17. Los planteamientos de la dedicación del profesorado son demasiado universales, lo que impide el reconocimiento de las diferencias y estimula el desperdicio de recursos. Existen profesores y grupos en el SU que, aunque se les asigna un tiempo de dedicación a la investigación, no ofrecen resultados en este ámbito, pero esta situación no tiene consecuencias porque no se realiza un seguimiento del nivel de resultados que se alcanzan con los recursos asignados a cada actividad.
18. Resulta insuficiente e inadecuado el diseño de categorías de profesorado y los instrumentos disponibles para la gestión de recursos humanos no permanentes. En general, el diseño de la estructura de plantilla de recursos humanos es poco flexible, lo que hace muy difícil aprovechar los diferentes mecanismos de flexibilidad utilizables para responder a los cambios en las demandas del entorno y llevar a cabo una asignación más adecuada y eficiente de los recursos.
19. La existencia de un único modelo de asignación de responsabilidades a los Departamentos en términos de carga en investigación y docencia, y la concepción de todos ellos como *research departments*, supone un coste muy fuerte para la puesta en marcha de determinadas enseñanzas profesionales. Este coste puede ser creciente si esas enseñanzas son cada vez más demandadas por el entorno, como es posible que suceda en un contexto en el que la enseñanza profesional no está adecuadamente desarrollada y no es ofrecida por otras instituciones de educación superior.
20. La preparación para la gestión y dirección de organizaciones, de una buena parte del profesorado que tiene responsabilidades de gestión, de dirección y gobierno, es escasa. La dificultad de mantener el rol de gestor y de representante de colectivos (del propio Departamento, grupo de investigación, etc.) se refleja en una pobre visión de conjunto de los problemas y en la dificultad para adoptar decisiones innovadoras que afecten a la calidad de vida de los colegas.

21. Los investigadores más activos se quejan de falta de apoyo organizativo para las actividades de investigación. La diferencia en productividad investigadora de los distintos grupos y personas dentro de una misma Universidad es muy fuerte, pero no se refleja en un apoyo diferencial a los grupos más activos.

IV) El modelo y la práctica de gobierno:

22. La visión de la Universidad como Sistema ha quedado limitada en muchos casos a la mera suma de las perspectivas de cada una de las Universidades autónomas. Sin embargo, un conjunto importante de problemas necesitan una perspectiva más amplia de gobierno, y órganos adecuados para la misma.
23. La presencia en el Sistema Universitario y en las Universidades de los puntos de vista de la sociedad no se ha logrado todavía de manera satisfactoria. Los Gobiernos no han sabido desarrollar suficientemente las nuevas instituciones que debían garantizar dicha presencia, en sustitución de su antigua y defectuosa intervención directa: ni el Consejo de Universidades, ni los Consejos Sociales, han recibido el apoyo suficiente y presentan debilidades que redundan negativamente en el gobierno de la Universidad toda.
24. Las Universidades están demasiado en manos de la propia comunidad universitaria, que hace una interpretación reivindicativa de la autonomía que no conduce al equilibrio que buscaba la LRU, al declararla expresamente al servicio de toda la sociedad. Ese desequilibrio debilita la conexión entre Universidad y sociedad, que no se ha logrado fortalecer suficientemente.
25. El diseño de los Consejos Sociales, y las débiles políticas de apoyo a los mismos, han contribuido en buena medida a que éstos desempeñen un insuficiente papel en el gobierno de las Universidades.
26. La interpretación de la autonomía universitaria en clave asamblearia ha producido complejos mecanismos de representación estamental en muchas Universidades, típicos de las burocracias profesionalizadas, en los que predominan los procedimientos de difusión normativizados, que limitan la agilidad e innovación en las respuestas y la capacidad de decisión de los órganos de gobierno.
27. En la práctica, se aprecia una pobre concepción del gobierno del Sistema Universitario de forma competente y profesionalizada. Existe un nivel muy limitado de planificación estratégica, así como de la programación y coordinación de los servicios que han de conseguir los objetivos de esa planificación, determinando niveles de calidad y de efectividad. La insuficiencia de gestores y expertos dedicados a la gestión del SU en los Gobiernos es patente.
28. Es insuficiente el desarrollo existente de las funciones de programación plurianual y de supervisión del rendimiento desde una perspectiva social amplia. Es escasa la discusión y pobre la definición de prioridades en las metas generales a perseguir por las Universidades. Con ello se produce una asignación de recursos deficiente e inercial.
29. El diseño del sistema de evaluación de la docencia por quinquenios ha resultado inoperante y no está desarrollado en la mayoría de las Universidades.
30. Se ha realizado un diseño del sistema de evaluación de la investigación que, aunque ha introducido una cultura de la evaluación y de compensación diferencial en función del rendimiento y la calidad, presenta deficiencias importantes: no toma en consideración los recursos empleados, al valorar los resultados, no ha logrado un prestigio más am-

plio entre los evaluados y ha desarrollado unas prácticas poco transparentes. Además el sistema de investigación no responde a una planificación y la programación no se utiliza como herramienta para impulsar la consecución de objetivos estratégicos en la investigación.

31. Existe una carencia de indicadores que permitan el desarrollo de las tareas de gobierno, dirección y gestión sobre una base informativa adecuada y la aplicación de medidas correctivas cuando se detectan desviaciones disfuncionales. Esta insuficiencia de información se refiere tanto a la demanda de servicios como a los criterios para ordenar la oferta. Faltan sistemas de evaluación para determinar el índice de aprovechamiento de los recursos y el coste de cada unidad de producción.
32. Las estrategias y prácticas para desarrollar la garantía de calidad, utilizando para ello sistemas de control y de evaluación de la misma, son inexistentes en la mayoría de las Universidades.

Como se puede apreciar, la lista de los logros es muy importante pero la de las debilidades también. No es extraño, por consiguiente, que la preocupación por abordar este amplio conjunto de problemas sea creciente entre nosotros. Es significativo señalar que, al estructurar las fortalezas y debilidades en los cuatro grupos anteriores, se pone de manifiesto que la lista de debilidades se alarga considerablemente, en los dos últimos grupos. Quizás con ello se esté apuntando que, tras un recorrido sistemático por el SU actual, los problemas detectados parecen concentrarse, en efecto, en los aspectos organizativos y en el diseño y funcionamiento del modelo de gobierno. También en estos aspectos hay fortalezas y en los otros terrenos se constatan debilidades, pero la proporción y la intensidad de unas y otras parece ser la señalada.

7.3. Oportunidades y amenazas que se vislumbran en el entorno social

De todos modos, el diagnóstico realizado se ha basado predominantemente en la situación actual y en la génesis de la misma desde la promulgación de la LRU. Un planteamiento de las posibles reformas o transformaciones que han de configurar la Universidad de las primeras décadas del siglo XXI requiere, además, la reflexión sobre las amenazas y oportunidades que se vislumbran en el ambiente en el que se ha de desenvolver la Universidad y en la sociedad a la que ha de servir en los comienzos del tercer milenio.

Ese ejercicio de anticipación no es mera adivinación, «pre-dicción» o «pro-nóstico», sino esfuerzo por clarificar hacia dónde evoluciona nuestro entorno y hacia dónde queremos ir (pro-yecto), en interacción con ese contexto dinámico. Qué tipo de sociedad pretendemos y qué Universidad es la que ha de contribuir a su desarrollo son cuestiones fundamentales, y requieren una reflexión colectiva que queda fuera del alcance de este informe. Sin embargo, apuntaremos aquí algunas consideraciones sobre las oportunidades y amenazas que se vislumbran en el entorno, como potencial punto de arranque.

D) Potenciales oportunidades del entorno.

Entre las oportunidades que el entorno parece que ofrecerá a la Universidad, cabe mencionar las siguientes:

1. La consolidación de la educación superior como fundamento de la igualdad de oportunidades y de la realización de los derechos básicos constitucionales en una sociedad avanzada puede reforzar el papel de las instituciones Universitarias.
2. La mejora de los niveles de renta ampliará y modificará las demandas sociales dirigidas a la Universidad. Resulta cada vez más evidente que el nivel económico, tecnológico y científico alcanzado tiene consecuencias directas sobre el tipo de interdependencia requerido entre el Sistema Universitario y el resto de instituciones sociales.
3. El desarrollo creciente de la *sociedad del conocimiento* concederá un papel privilegiado a las Universidades, al estar especializadas en la generación del mismo y en la preparación del capital humano.
4. La disponibilidad de la sociedad a participar en el gobierno de la Universidad puede aumentar y resultar más eficaz e intensa, convirtiéndose en un medio para conseguir un apoyo social más amplio a la institución.
5. Los cambios en las demandas de titulados en los diferentes sectores del mercado laboral pueden suponer nuevos ámbitos de desarrollo de servicios de formación profesional para las Universidades.
6. Es previsible que se intensifique la diversificación de las demandas de educación superior en términos de titulaciones, tipos de enseñanzas, destinatarios (estudiantes, profesionales, personas mayores, etc.), y medios de enseñanza (presencial, a distancia).
7. La práctica inexistencia de la formación profesional post-secundaria puede plantear al Sistema de Educación Superior el reto de desarrollar una amplia oferta formativa. Eso requerirá diversificar los servicios, y las unidades que proporcionen esos servicios, y pueden representar una opción estratégica para las Universidades.
8. La importancia creciente de la formación universitaria en la preparación de la población activa puede plantear nuevas demandas a la Universidad de formación de pregrado, postgrado y formación continua.
9. El desarrollo tecnológico planteará nuevas variantes de las demandas de formación, investigación y servicios de conocimiento intensivo y pondrá a disposición de las Universidades nuevos medios que permitirán alcanzar a destinatarios geográficamente distantes.
10. Se producirá una diversificación progresiva de las demandas de investigación y una creciente demanda de servicios de I+D por parte de las empresas, en congruencia con el desarrollo científico-técnico que está en la base de la economía de una sociedad cada vez más avanzada.
11. La participación en la construcción europea y el proceso mismo de globalización, plantearán la progresiva integración en un Sistema Universitario más amplio, ofreciendo nuevos espacios de intercambio, y cooperación, convirtiéndose en una fuente de diversidad de modelos que puede resultar enriquecedor.
12. La aparición de demandas más diversificadas requerirá una pluralidad de modelos y tipos de Universidades para responder a las mismas. Ello exigirá mas capacidad de elección estratégica e incrementará el nivel de responsabilidad de quienes gobiernan las Universidades sobre sus logros y resultados.
13. La diversificación de Sistemas Universitarios y de Universidades ofrecerá, a su vez, oportunidades en la identificación y utilización de las mejores prácticas y, con ello, de mejora de la eficiencia.

II) Potenciales amenazas que se vislumbran en el entorno

Entre las amenazas que se pueden identificar en el entorno en el que se desenvuelven las Universidades españolas, cabe resaltar las siguientes:

1. Puede producirse una pérdida de apoyos sociales y del prestigio de la Universidad, si no se alcanzan niveles suficientes de calidad y cantidad de los servicios demandados.
2. La concentración de demandas en formación profesional post-secundaria de manera inadecuada podría desdibujar las características específicas de la formación universitaria.
3. La reducción importante de usuarios, por cambios demográficos o por otras causas, podría suponer, a su vez, una reducción de recursos.
4. La diversificación de modelos de Universidades permite que se ofrezcan, por parte de algunas de ellas, servicios de pobre calidad. Si no se desarrollara paralelamente la capacidad de diferenciación por parte del entorno, ni se establecieran sistemas de acreditación que exigieran garantías mínimas de calidad, se produciría confusión sobre el valor de los distintos servicios universitarios.
5. La multiplicidad de instituciones que intervienen en el mundo de la formación y de la información podría cuestionar la hegemonía de la Universidad en el ámbito de la formación superior, desarrollándose un escenario mucho más confuso en la oferta formativa de carácter post-secundario.
6. La competencia entre las Universidades (públicas y privadas) y la desaparición o *desregulación* de los límites de actuación territorial, a consecuencia de las NTI, desfiarán la permanencia de algunos ámbitos de actuación relativamente protegidos y de ciertos monopolios universitarios actuales.
7. La diversificación e incremento de la complejidad del entorno y de las potenciales demandas introducirá nuevos elementos de competencia entre las Universidades que van a requerir la adopción de diversas estrategias para obtener ventaja competitiva, ante la imposibilidad de *atender a todo*.
8. La fuerte rapidez en los cambios de demandas podría hacer difícil a las Universidades una adaptación y capacidad de respuesta adecuada, dada su insuficiente flexibilidad en la reubicación de recursos y su limitada capacidad de innovación de servicios y productos.
9. Las nuevas tecnologías telemáticas y multimedia van a incrementar la globalización de la enseñanza universitaria a través de los *campus virtuales*, y su utilización estratégica va a ser fuente de posibles amenazas

7.4. Implicaciones para el rediseño del sistema de gobierno de la Universidad

El análisis de las principales fortalezas y debilidades permite sintetizar lo que caracteriza la situación actual de la Universidad pública que ha emergido de la LRU. Se trata de una Universidad que ha sido capaz de dar una respuesta, en buena medida, a las necesidades de transformación de la sociedad, contribuyendo al cambio que se ha operado en ella. La progresiva configuración de una Universidad moderna, en un campo de fuerzas no exento de tensiones, contradicciones y confrontaciones, ha producido logros importantes que conviene reconocer. Esos logros y los esfuerzos realizados por configurar los elementos básicos de los servicios quedan reconocidos en el apartado correspondiente a las fortalezas.

Sin embargo, el proceso no ha estado exento de debilidades y disfunciones. Algunas de ellas han limitado el alcance en la consecución de los fines lo que, en parte, puede deberse a las insuficiencias en el diseño de esos mismos servicios. De todos modos, las limitaciones y debilidades más importantes emergen en los ámbitos relativos al diseño de estructuras, los sistemas y procesos de asignación priorizada de recursos para la prestación eficaz y eficiente de los servicios y, probablemente, esas insuficiencias se deban, al menos en parte, a otras producidas en el gobierno del Sistema Universitario y en el de las propias Universidades.

Hemos insistido en que lo esencial de las tareas de gobierno es la capacidad y la competencia para analizar las necesidades de la sociedad relativas a la Universidad, plantear prioridades y diseñar los servicios que han de atenderlas de forma eficaz y eficiente. El análisis que hemos realizado muestra, en ese ámbito, más debilidades que fortalezas, pero conviene señalar que las debilidades no se sitúan únicamente en la configuración de los órganos de gobierno, sino también en el ejercicio de sus funciones, en el desarrollo de los instrumentos para su desempeño. Además, se manifiesta en la escasa capacidad de crear una visión compartida que, cuestionando la cultura predominante en la institución universitaria surgida de un modelo colegial, configurado en la práctica como una burocracia profesionalizada, permita una transformación de la misma más orientada hacia la innovación y a la consecución eficaz y eficiente de los objetivos sociales y, sobre todo, más flexible.

Un modelo de gobierno que se plantee responder a las circunstancias actuales y futuras deberá estar en sintonía con las prioridades y las configuraciones organizativas que adopte el Sistema Universitario y de educación superior, para dar una respuesta eficaz a las demandas del entorno. No es posible determinar a priori modelos de gobierno buenos o malos. Su mayor o menor adecuación dependerá de su congruencia con los objetivos y funciones que se asignen a la Universidad en el futuro inmediato, a la forma en que se plantee la distribución de responsabilidades entre los diferentes agentes relevantes para el Sistema Universitario y a cómo se defina la interacción de la Universidad con la sociedad en la que está radicada y a la que pretende servir.

Probablemente sea excesivo señalar que la crisis de gobierno de la Universidad es en realidad una crisis de objetivos pero seguramente es menos arriesgado afirmar que es una crisis de prioridades. Desde esa experiencia, es innegable que la determinación de cuáles son los grandes objetivos para las próximas décadas habrá de proporcionar buena parte de los ingredientes relevantes para establecer las especificaciones básicas de los órganos de gobierno de esa Universidad.

En este contexto, y habida cuenta de los logros conseguidos en la definición y consolidación de la autonomía universitaria, se requiere la elaboración de nuevas fórmulas y planteamientos que mejoren el equilibrio entre la Universidad y la representación de la sociedad. Ello ha de ser un estímulo clave para potenciar la implicación de la sociedad en la Universidad y alcanzar los niveles de desarrollo futuro de esta institución. Es necesario encontrar nuevas formas que hagan más real y adecuada la compatibilidad del principio constitucional de la autonomía universitaria con el principio establecido en la LRU de que la Universidad no es patrimonio de los miembros de la Comunidad Universitaria sino de la sociedad, y debe estar a su servicio. Para ello, es necesario reforzar la presencia social en más Universidades autónomas y potenciar los órganos y funciones de gobierno del Sistema Universitario.

Por otra parte, los cambios producidos por la LRU y los ocurridos en la sociedad a lo

largo de su periodo de vigencia muestran una progresiva diversificación de las Universidades. Esta diversidad surge, en buena medida, por la variedad de entornos en las que éstas operan en la actualidad. Aunque se trata de un proceso relativamente incipiente, la tendencia iniciada se intensificará previsiblemente en el futuro, habida cuenta de la complejidad creciente de la sociedad y de la competencia entre Universidades.

En este contexto, tiene sentido apuntar diversos escenarios inspiradores del rediseño de los órganos de gobierno de las Universidades, siempre tomando en consideración que ese diseño no puede realizarse independientemente de otros elementos del propio Sistema (p.e. definición de la misión y establecimiento de sus prioridades, determinación de las grandes estrategias, configuración de la cultura universitaria, definición de los sistemas de evaluación y control externos para determinar la asignación de recursos, etc.). En una primera aproximación es posible distinguir dos escenarios:

1. Uno de ellos vendría caracterizado por la concreción de unos nuevos criterios, exigencias y parámetros que deberían seguirse en el diseño de los órganos de gobierno del Sistema Universitario y de las Universidades. Así pues, se formularían una serie de preceptos legales que determinarían los cambios en el diseño de los órganos de gobierno, las especificaciones que deberían cumplirse y las restricciones que se deberían contemplar.
2. Un planteamiento alternativo, desde una aproximación mucho más flexible, concedería una amplia responsabilidad a las CC.AA. y a las propias Universidades para configurar los órganos, funciones, procedimientos y herramientas básicas de su gobierno. En este caso, la legislación general únicamente especificaría las reglas de juego mínimas para garantizar los principios constitucionales básicos y evitar opciones perjudiciales para el conjunto del Sistema.

Sea cual sea el escenario elegido hay que tener en cuenta que el re-diseño de los órganos de gobierno universitario requiere una redefinición congruente de otros elementos básicos del Sistema Universitario, pues la experiencia de este último periodo nos enseña que es perjudicial dejar poco desarrollada una parte de las piezas que da coherencia al diseño global. Por ejemplo, si se deja flexibilidad para diseñar las estructuras y tomar las decisiones de gobierno a cada Universidad o a cada Comunidad Autónoma (o a ambas instancias), sería imprescindible desarrollar ampliamente los sistemas de evaluación externa de la eficacia y la eficiencia, que permitieran determinar los resultados alcanzados por cada institución y condicionar la posterior asignación de recursos a los resultados alcanzados según criterios conocidos y compartidos por los agentes implicados.

Podría también contemplarse la existencia de un organismo que jugara un papel de árbitro superior del funcionamiento del Sistema, de forma similar al papel desempeñado por las autoridades del sistema financiero o bancario. Se trataría de un organismo que garantizara que las Universidades se mueven dentro de los márgenes de actuación establecidos, evitando los riesgos de dilapidación del capital social de cada institución. En caso de que alguna institución universitaria se situara fuera de los márgenes de seguridad y garantía, cabría contemplar situaciones transitorias de «autonomía limitada» en mayor o menor grado.

En suma, son muchas las posibilidades abiertas y muy importante el capital social acumulado por las Universidades y el Sistema Universitario durante el periodo de vigencia de la LRU. Con el fin de mantenerlo y acrecentarlo conviene evitar la tentación de inmovilismo y abordar cambios que permitan alcanzar nuevas cotas en la prestación de servicios

de calidad a la sociedad, con una óptima rentabilidad social. Éste es un reto que compete a todos. Las reflexiones desarrolladas en este trabajo pretenden ser una contribución útil en esa dirección.

MESA REDONDA

**SISTEMA DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES
ESPAÑOLAS. FORTALEZAS Y DEBILIDADES
DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Participantes:

Joan Albaigés y Riera

Julio Feroso García

Joan Albaigés i Riera

Ex-comisionado de Universidades e Investigación de la Generalitat de Catalunya

Es difícil decir algo sobre el gobierno de las universidades que no se haya dicho ya estos últimos años en ocasiones diversas. Recuerdo otras jornadas similares a éstas, en junio del 96, y documentos elaborados desde distintos sectores, que ahora sería prolijo enumerar, a los cuales se han añadido en estas sesiones dos más, particularmente relevantes.

Es por eso que entiendo que, en este momento, la cuestión más importante ya no es tanto seguir reflexionando sobre el tema sino ver cómo es posible desencadenar el proceso de reforma, que es a todas luces necesario. Porque guste o no, cuanto más se tarde en tomar una decisión, por resistencia o por temor de unos o por dejadez o por inoperancia de otros, más grande será la distancia que nos separe de aquellos países en los que los sistemas universitarios están contribuyendo de manera significativa a su progreso cultural, social, tecnológico y económico.

Unas decisiones, ya se ha dicho pero quiero insistir en ello, que hay que tomar no desde la frustración ni desde la sensación de fracaso sino desde una percepción positiva de lo mucho que se ha avanzado en estos últimos quince años, aunque también desde la constatación de que los retos actuales no son los mismos ni pueden contemplarse de la misma forma ahora como entonces.

Efectivamente, el balance es razonablemente satisfactorio. La mayoría de universidades ha evolucionado sin traumas excesivos desde una estructura jerarquizada, lineal de arriba a abajo, basada sobre el liderazgo exclusivo de la cátedra, a otra más compartida, con una más amplia voluntad de servicio. De esta forma se ha sido capaz de absorber una demanda social creciente de enseñanza superior, en un marco en el que, a diferencia de otros países, no existe una oferta dual, socialmente valorada. Y, además, nuestros estudiantes y titulados tienen una buena formación y compiten bien internacionalmente. También ha sucedido con la investigación, que ha mejorado considerablemente, no sólo en calidad, sino también en su apertura a los sectores sociales y productivos, gracias al artículo 11 de la LRU. En suma, la universidad ha superado satisfactoriamente el reto de ser una universidad de masas sin caer en la masificación, y de excelencia sin ser elitista.

Todos estos aspectos positivos han sido fruto del acceso de la institución universitaria a su plena autonomía. Un principio que sancionó la Constitución y que desarrolló la LRU en el sentido de desplazar las responsabilidades ejercidas por el Estado de una forma muy centralista y jerarquizada hacia la propia universidad.

Este proceso de transferencia de responsabilidades fue capaz, en un principio, de liberar aquellas energías que estaban en la comunidad universitaria y de generar una autoestima y capacidad de liderazgo, con las que abordar los nuevos retos que también se estaban planteando en otros ámbitos de la sociedad española.

Quizá estos factores permitieron compensar temporalmente las debilidades intrínsecas del nuevo sistema, que hoy se ponen claramente de manifiesto y que es urgente corregir. Unas debilidades, por otra parte, que no son propias del sistema universitario español sino que son comunes a los de otros países. No en vano la UNESCO en un informe sobre las perspectivas futuras de la educación superior señalaba que debe prestarse especial atención a los principios de libertad académica y autonomía institucional, si bien estos principios no deben invocarse para ir en contra de los cambios necesarios o para encubrir actitudes corporativistas y defender ciertos privilegios que a la larga tienen un efecto muy negativo sobre la educación superior. Porque hay que seguir recordando que la autonomía universitaria no tiene sentido en ella misma como si fuera un derecho absoluto, sino que es un instrumento al mejor servicio de la función educadora que la sociedad le ha encomendado, y ahí es donde entiendo que se sitúan hoy las principales carencias del sistema de gobierno universitario; en el adecuado engarce de la universidad con las actuales demandas de la sociedad y en el establecimiento de los sistemas de gestión precisos para darles la adecuada respuesta.

Seguramente, para subsanar estas carencias es necesario, en primer lugar, hacer una relectura o redefinir lo que se entiende por autonomía universitaria y por el ejercicio de la misma.

Ciertamente la LRU fue una respuesta al patrón jerárquico y de control político en que vivía la universidad franquista desplazando como he dicho las responsabilidades organizativas y funcionales a la propia comunidad académica y basando en la participación democrática a todos los niveles la legitimidad de sus decisiones. Sin embargo, todos sabemos que la legitimidad de los servicios públicos, de las instituciones de servicio público, reside hoy no tanto en la naturaleza de su función sino en la percepción que tengan los usuarios de este servicio y, en este sentido, el ejercicio de la autonomía universitaria está hoy demasiado decantado hacia los intereses internos de los distintos colectivos y es incapaz de responder con rapidez a los cambios acelerados del entorno social, laboral y productivo.

El sistema organizativo actual, de obligada uniformidad, llamado por unos de autogestión estamental o por otros de burocracia profesional, conlleva un complejo ciclo de toma de decisiones en donde las responsabilidades están quizá excesivamente diluidas, y se retardan o bloquean muchas veces por intereses de grupo, lo que conduce a un excesivo conservadurismo o incluso inmovilismo. Alguien ha dicho que la universidad esconde bajo un lenguaje de corte progresista unos comportamientos tremendamente conservadores. Es un sistema, en todo caso, inadecuado para proporcionar a la universidad el dinamismo y la flexibilidad necesarias para adaptarse a los cambios que se están produciendo en la sociedad del fin del milenio y también para satisfacer las nuevas exigencias que ésta le plantea.

A título ilustrativo podemos señalar, por ejemplo, que nos encontramos ante un estancamiento, o incluso en algunos ámbitos, ante un descenso de la demanda de formación primaria o reglada, lo que nos conducirá sin duda a un exceso de profesorado y, por el contrario, asistimos a un incremento de la demanda de formación que podríamos llamar secundaria o continuada, que necesitará más profesorado pero quizá de otra tipología. He aquí, pues, unos desajustes que habrá que gestionar y que es difícil hacerlo con los actuales instrumentos de que se dispone.

Por otra parte, las nuevas tecnologías de la información y su globalización tendrán, sin duda, un fuerte impacto en la oferta educativa. También desde la sociedad se pedirá una mayor implicación de la universidad en los procesos de innovación de los sectores produc-

tivos, y se exigirá una mayor transparencia en la rendición de cuentas de su actividad. Todo ello en un contexto de mayor competencia entre universidades.

Pues bien, ante este nuevo marco de problemas y ante la dificultad de trasladar precisamente a la organización universitaria los mecanismos funcionales para dar respuesta a los nuevos retos planteados, las mismas universidades están creando instituciones paralelas como fundaciones, consorcios o asociaciones diversas, que muchas veces plantean incluso dificultades de engarce o de compatibilidad con la propia institución universitaria. El hecho de que se haya ido por este camino confirma las limitaciones del actual sistema y configura un nuevo escenario en el que la universidad, institución de servicio público, está actuando, cada vez más, como una organización pública de suministro de servicios. Solamente falta observar la cantidad de publicidad insertada en los medios de comunicación, muy superior a la de muchas empresas comerciales, lo que de hecho indica una aceptación, cada vez mayor, de la necesidad de regirse teniendo en cuenta las señales y condicionamientos del mercado.

En resumen, y ante la urgencia de replantearse el ejercicio de su autonomía, la institución universitaria se encuentra ante un triple reto, a nivel de gobierno, de dirección y de gestión, que integren adecuadamente los ámbitos de responsabilidad social, académica y participativa.

En primer lugar hay que redefinir, con apertura de miras, el ámbito de responsabilidad social dentro del gobierno de la universidad, comprometiendo en mayor medida a la sociedad en la orientación general, en la planificación estratégica. En la reforma que planteó la LRU, se incluyó un tímido intento de implicación de la sociedad a través de los consejos sociales, pero falta una segunda reforma en donde esta participación sea mayor y mayoritaria en la toma de las principales decisiones estratégicas de la institución universitaria.

En segundo lugar hay que reforzar la plena asunción de las responsabilidades académicas por parte de la dirección de la institución, en donde la toma de decisiones sea más efectiva, y donde los aspectos de transparencia y rendición de cuentas vayan ganando terreno.

Y, finalmente, hay que replantear los ámbitos de responsabilidad participativa y representativa, en los que, sin menoscabo de estos valores, que son fundamentales y que han sido conquistas a las cuales no se debe renunciar, se facilite con su ejercicio la gestión de la institución.

Evidentemente, corresponde a la propia universidad asumir este triple reto, pero no cabe esperar avances significativos sin un impulso exterior. Y ahí es donde la Administración puede ejercer su liderazgo, proporcionando ayudas, incentivos que hagan posible este auténtico cambio de cultura. Cambiando competencias por objetivos, subvenciones por incentivos. La incorporación de la subvención corriente en un contrato-programa constituye, por ejemplo, un avance en esta dirección, pero hay más formas de generar complicidades para el cambio.

No quiero terminar sin dejar de insistir, una vez más, en la urgencia de avanzar no sólo en la reflexión sino en las propuestas de actuación, es decir en la definición de estrategias que permitan desencadenar el necesario proceso de reforma. Y pienso que ante la dificultad objetiva de alcanzar acuerdos sobre propuestas globales y cerradas, la orientación de esta reforma debería ir más en la línea de abrir posibilidades, de abrir puertas, de romper con el actual uniformismo empobrecedor, ofreciendo la oportunidad, a quien la quiera utilizar, para que pueda organizarse de acuerdo con las necesidades que el entorno reclama.

Julio Feroso García

Catedrático de Universidad

Ex Rector de la Universidad de Salamanca

Con la inicial expresión de agradecimiento a los organizadores de este encuentro por haberme invitado, inicio sin demora mis reflexiones sobre la cuestión. Al iniciar tales reflexiones, es imprescindible llamar la atención acerca de dos realidades, como son el escaso tratamiento en el análisis universitario de su sistema de gobierno, y también el preguntarse si es este precisamente el tema nuclear que ha de resolverse para seguir avanzando hacia la calidad, de todos descada y por la sociedad exigida.

Posiblemente sea el asunto sobre el “gobierno de las universidades” uno de los menos analizados, por parte de los numerosos “pensadores” de la realidad universitaria de nuestro tiempo. Evidentemente, al hojear bibliografía sobre la gestión de la universidad, nos encontramos abundancia de citas, datos y comentarios sobre la financiación de las universidades, sobre la calidad de las instituciones, sobre el siempre inminente proceso de evaluación de la calidad desde instancias también externas (la autoevaluación institucional tiene, en mi opinión, un altísimo componente de autocomplacencia), sobre inversiones millonarias en equipamiento, sobre realidad de los logros habidos en el campo de la investigación en el panorama internacional... Pero muy poco, apenas nada, sobre los dos principales capítulos del escenario universitario: el de sus gentes y el de su sistema de organización y gobierno. Cuando cito el término “sus gentes” me estoy refiriendo al profesorado, al personal de servicios y administración, y a los alumnos. Y viene a mi recuerdo un comentario del historiador venezolano Carvajal, cuando señala a la institución universitaria como *“luz hacia afuera, pero con total oscuridad hacia dentro”*.

Una segunda realidad que antes invocaba es la que se refiere a la oportunidad de tratar este asunto ahora, cuando tantos temas pendientes lo son en la universidad española. Al haber citado la escasez de estudios existentes sobre el gobierno universitario ya me he pronunciado indirectamente sobre la bondad del asunto que este Encuentro trata; pero dicho eso, ¿una eventual mejora del sistema de gobierno de las universidades, mejoraría a las instituciones? Y es que da la sensación de que —como pasa en algunos países y sus regiones— es como si la realidad social, económica o productiva fuera por su lugar con independencia de quien gobierne, o cómo gobierne esa comunidad... ¿Una mala universidad puede mejorar con un hipotético buen gobierno universitario? ¿Hasta qué grado? ¿Una buena universidad se va a ver resentida, y hasta qué grado, por la acción de un mal gobierno universitario?

No cabe duda de que las preguntas anteriores, sin respuesta posible de modo estricto, parecen referirse a una universidad como desagregado archipiélago de individualidades o de pequeños grupos. Alguna vez oí que una universidad es una asociación de Facultades unidas entre sí por el teléfono... Lo cierto es que ese desagregado dificulta notablemente el

gobierno global de la institución. Falta en la mayor parte de las universidades el principio de *inducción*, que suele ir unido a los procesos de reclutamiento y selección del personal: *inducción* como proceso de identificación institucional de sus miembros; *inducción* como traducción de un sentido común de misión colectiva, que va más allá de las actividades parciales de las unidades universitarias. Esta realidad, con no ser generalizable, es cierto que tampoco es peculiar de un país determinado. Veán, si no, lo que muy recientemente escribía Clark:

“...Si se le deja a su aire, la dirección central (de la universidad) fluctúa entre la irrelevancia y la saturación. La autoridad, a través de procedimientos colegiales, conduce a lentos procesos de decisión: de cincuenta a cien o más comisiones de los órganos centrales de la universidad tienen atribuciones para estudiar, retrasar y vetar decisiones.”

Antes de desgarnar los aspectos positivos y negativos que nuestro sistema de gobierno tiene, les avanzo una primera impresión que resume mis años de rector: es la sensación de permanente lucha entre las acciones de representación y de gobierno *de y para* la universidad y el tomar decisiones para la universidad, pero *contra* los propios sectores de la comunidad universitaria. Y considero que esa permanente sensación deriva de la primera disfunción de nuestro sistema de desgobierno, como es que la propia institución sigue siendo todavía una entidad ajena y externa para la sociedad. Alguien lo ha dicho de modo más claro al señalar que la propia universidad es más identificable con quienes son sus actores (profesores y personal de administración y servicios, sobre todo) que como institución destinada a cubrir unas misiones específicas. Es imprescindible pasar a considerar que el verdadero *cliente* de la universidad es el estudiante y la sociedad, en vez del profesor.

El somero análisis de los aspectos positivos y negativos del actual sistema de gobierno universitario, lo situaré en el escenario virtual en el que Clark sitúa a la institución universitaria de la segunda mitad del siglo XX como un punto en la superficie que existe en un triángulo, cuyos vértices identifica Clark como ocupados precisamente por el poder político, el poder económico-social como mercado, y la propia comunidad académica. El mismo autor ha señalado como tendencia negativa de la realidad universitaria el que los vértices “poder político” y “mercado” se han aproximado, al tiempo que los dos se alejan del tercero, el de la academia, transformando en isósceles lo que era un triángulo equilátero.

La previa fijación del escenario en el triángulo que Clark ha definido como “triángulo de las tensiones” aporta ya una actitud de entrada como es que el gobierno de la universidad no debe referirse exclusivamente al vértice endogámico en el que reside la oligarquía universitaria, sino que ha de hacerse en función de su *rol* en la sociedad; y que la misma sociedad debe ayudar, soportar, pero también vigilar y corregir. Si se citan como negativos ciertos aspectos del gobierno de la universidad, se hace en el contexto del rol social de la universidad abierta del tiempo actual, lejos del modelo de universidad Humboldtiana y cerrada de otros tiempos.

LUCES DEL SISTEMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO

Es muy cierto que nos encontramos analizando bondades y perversiones de un sistema de gobierno que deriva de una norma legal que acaba de cumplir solamente 16 años. Y si

pensamos que la LRU fue publicada en la segunda mitad de 1983, y que las universidades fueron desgranando sus Estatutos en los años siguientes, esos débiles 16 años se hacen aún periodo más corto para pedir cuentas. Pero con todo, ya es tiempo de atinar que no hace falta más tiempo para vislumbrar aciertos, como para evidenciar desafueros...

Si en mi análisis de las luces, como de las sombras de la universidad en su gobierno, no ven reflejada a la universidad que conocen; y por ello piensan que desenfoca la realidad, y que esa universidad a la que el oyente pertenece no sufre de los desgobiernos que aquí se dicen, pues solo me resta pedir disculpas y darle la enhorabuena más efusiva, por haber conseguido en sus lares tan buen cesto con tan malos mimbres; porque considero que los elementos con que la norma ofrece posibilidades para gobernar las universidades son de defectuosa hechura; por más que la naturaleza de los humanos tiende a hacerlos peores, cuando también podría mejorarlos.

Uno de los aspectos positivos más certeros, más claros y contundentes es el que deriva del mismo hecho de haber nacido la Ley. Y es que no es tampoco lejano el periodo anterior de ausencia de libertades en la sociedad, y de carencia de autonomía en la universidad. Los rectores eran administradores del gobierno que rendían cuentas al ministro de turno, cuando no —que también— al gobernador civil de la ciudad. No es comparable la realidad anterior con la actual. Ni me interesa establecer ninguna comparación. Solamente para constatar un hecho, como es que los aspectos de desgobierno de una universidad en una dictadura, en cuanto a modos de hacer individualistas (siempre que no se hiciera “política”) sin sentido de grupo, sin objetivos institucionales, simplemente como lento movimiento de la inercia de la institución, son fenómenos de tradición, y hasta de cierta aceptación social, que de alguna manera permanecen, aunque ya no tengan cabida en la norma.

Un factor positivo innegable de nuestro sistema de gobierno es el de la aplicación de la autonomía universitaria. Principio que, como es bien sabido, no tiene por qué ocupar el rango de protección que en nuestro sistema le da la mismísima Constitución; y que de hecho existe en otros países sin tener que estar reflejado en la Carta Magna. Citar que un factor positivo de nuestro sistema de gobierno sea el hecho de que se desarrolla con comportamientos de autonomía, antes inexistente, o decir que existe hoy libertad que antes no había, no son en sí mismos más que nobles recordatorios de nuestro pasado, pero hechos exigibles como mínimos y que apenas ocupan un puesto relevante en el “haber”.

Otro factor positivo a conservar es el propio del diseño de sistema de gobierno, nuevo, a caballo entre el *burocrático*, el *colegial* y el *de mercado*. Naturalmente que el modelo burocrático nada tiene que ver con el desarrollo de la autonomía universitaria. Como se ha señalado (Quintanilla 1999) es un modelo que fortalece las rigideces en la gestión. En el otro extremo se situaría el modelo de gestión colegial, el propio de las universidades “aisladas de su entorno”, ajenas a la realidad del mundo exterior. Este modelo aún se ve en numerosas universidades de países en desarrollo, en los que los Estados no ejercen *influencia* alguna sobre la universidad, a la que tienen abandonada a su suerte, sin recursos económicos suficientes. Tampoco este modelo es adecuado para la universidad del mundo actual. El tercer modelo de sistema de gestión universitario es el denominado “de mercado”, con ejemplos bien conocidos, tanto en sectores de universidades privadas como de orientación confesional. La LRU aportó un modelo híbrido que ha sido analizado recientemente por Quintanilla (La misión y el gobierno de la universidad abierta. Rev. de Occidente, mayo, 1999) y que intenta, en difícil equilibrio, mantener lo que *de bueno* pueden tener los tres modelos anteriores. Aunque ese difícil equilibrio parece que ronda la cuadratura del círculo.

Antes invocaba como elemento positivo el propio sistema de gobierno diseñado por la LRU, y lo hacía a sabiendas de la imperfección del propio modelo; pero señalando de antemano que ya ha significado un logro acercarse a un modelo que mantiene lo esencial del modelo colegial, garante de la autonomía universitaria; mientras incorpora modos de hacer propios del mercado en cuanto al acercamiento a la realidad circundante; naturalmente en el contexto político, social y económico en el que se desarrolla la actividad. Un aspecto que debe mantenerse es el de la participación en el gobierno universitario de los distintos estamentos que la componen. Se trata de hacer efectivo el componente de “autonormación” derivado de la autonomía universitaria. Otra cosa es que deba ser sometido a revisión el nivel de participación deseada y necesaria. Una vez más el difícil equilibrio entre participación y eficacia. Y es que el desarrollo de la LRU ha venido a demostrar que la participación debería ser plena en órganos consultivos, pero corregida y revisada en órganos colegiados decisorios. Se trataría de delimitar en qué asuntos se produce la intervención de cualquiera de los estamentos de la comunidad universitaria. Por ejemplo, una Junta de Gobierno toma decisiones sobre cualquier aspecto de la actividad universitaria, como puede ser la decisión acerca de la adquisición de costoso material para investigación. Y en esas decisiones participan, naturalmente, los estudiantes de los dos primeros ciclos, y el personal de administración y servicios.

En líneas generales, pienso que el modelo general preconizado por la LRU, de inestable equilibrio, podría perfeccionarse manteniendo el principio de la autonormación y el autogobierno como pilares del desarrollo de la autonomía, pero salvaguardando a la sociedad de la tendencia endogámica y corporativista. ¿Por qué tienen que ser los actuales miembros académicos de poco desarrollados departamentos que imparten la titulación de diplomatura en Ciencias de la Empresa quienes propongan decisiones (casi siempre negativas, naturalmente) cuando se pretende implantar los estudios de licenciatura en Ciencias de la Empresa? ¿No debería la sociedad evitar que los cirujanos generalistas se hagan fuertes para conseguir que la unitaria voz de una universidad se manifieste en contra de desarrollar determinadas especialidades quirúrgicas? ¿No sería deseable que la sociedad interviniera –puesto que la universidad ya ha demostrado suficientemente que no será capaz de hacerlo– para corregir abundancias intolerables de suspensos en determinadas asignaturas, al albur de la manida “calidad de la docencia”, y encontrando siempre la explicación en la escasa preparación previa de los estudiantes? ¿No debería haberse hecho posible que cuando la sociedad nos decía a los universitarios que precisaba estudios de más corta duración y de contenidos más generalistas, la universidad hubiera dado una respuesta adecuada y no radicalmente la contraria?

SOMBRAS DEL SISTEMA DE GOBIERNO UNIVERSITARIO

Un primer aspecto negativo del modelo de gobierno de las universidades es lo que podría denominar la *permisividad centrifuga*. En el modelo de organización política y territorial del Estado, todas las comunidades autónomas tienen competencias en educación superior, y no existen firmes instrumentos de cohesión que hagan del sistema de educación superior de España, precisamente eso, un sistema y no 17 subsistemas. Y este aspecto introductorio sí tiene que ver con el tema que nos ocupa, por cuanto permite decisiones en un territorio que no se permiten en el vecino. Por ejemplo, las tensiones entre PAS y los órganos de gobierno universitario llevan a la toma de decisiones (que tienen mucho que ver con ganar el poder o perder el poder) que generan desigualdades en una comunidad

autónoma respecto de otra. En estos días de pleno debate sobre el sistema de pensiones, a nadie he oído decir que la ausencia de homogeneidad territorial tiene también su expresión en los salarios del personal de las universidades, tanto no docente como docente (por ejemplo, salarios docente y asistencial del personal médico con plaza vinculada en Hospitales, o incrementos retributivos al personal de la universidad cuando la Comunidad Autónoma recibe las competencias en enseñanza no universitaria). Algo similar, y hasta más grave, puede citarse en referencia a la capacidad (realmente a la tolerancia) para el endeudamiento de una universidad: prohibido por Ley, y tolerado por la práctica política (pero no a todos), para resolverlo al final sacando de las arcas del Estado la cantidad precisa para apagar la mala práctica cometida.

El sistema de elección de rector

El sistema de elección es, en sí mismo, *perverso*: al confiar en un compañero del claustro universitario la dirección del gobierno de la universidad. El candidato ha de administrar bien los créditos que se le otorgan, y ha de gobernar sin lesionar a aquellos a los que representa, de los que pasa a ser rehén transitoriamente, y claro está, no olvida que "algún día habrá de volver a su Departamento, a su Facultad...". Es una de las debilidades de la aplicación del gobierno autónomo de la institución, no exclusivo de España y que también es considerado como negativo en otros países (Engwall se refiere a este mismo aspecto en un reciente trabajo de 1999 con el sugestivo título de "Le dirigeant: Chef d'orchestre ou marionnette").

Más de una vez, el poner en marcha actuaciones buenas para la universidad, pero que podrían comprometer la estabilidad de un sector de la comunidad universitaria, ha significado la retirada de la confianza y la pérdida del rectorado en la reelección. Al señalar a sectores de la comunidad universitaria me refiero por igual a cualquiera de los tres que la componen: el académico, el discente y el del personal de servicios y de administración. Precisamente un curioso cambio que se ha dado en la universidad española post-LRU es que no solo ha permanecido el cuerpo corporativista y de algún modo intocable de los profesores (antes, solo catedráticos), sino que se ha visto acompañado (aunque con intereses no coincidentes) con la presencia creciente en fortaleza corporativa de los dos restantes. El futuro rector ha de respetar esos poderes efectivos; no tiene por qué contar con todos ellos; pero si gobierna *contra* alguno de ellos es muy posible que tenga muchas dificultades. La consecuencia suele ser la parálisis en la gestión. La universidad discurre en una vida vegetativa en la que no se desarrollan proyectos de auténtica necesidad para la mejora de la universidad, porque esos proyectos bien pueden desencadenar la polémica y romper la paz social de la adormecida universidad.

La historia más reciente de las elecciones a rector de nuestras universidades ofrece ejemplos particulares de la generalidad que cito. El rector y candidato *x* perdió las elecciones, no porque su proyecto fuera desatinado o carente de realismo, o desafortunado para la realidad de su universidad. Perdió las elecciones porque no consiguió que el PAS le perdona el no haberse sumado al carro de otros rectores cuando hace dos años hicieron una subida salarial lineal... o porque los Asociados a tiempo completo le retiraron su apoyo porque no peleó por conseguir para ellos un puesto de estabilidad (funcionarización), o porque los estudiantes le dieron la espalda desde que no apoyó la petición de generalizar lo que venía siendo una séptima convocatoria de gracia de una asignatura.

Y algo que es mucho más grave: esta realidad de “rector-rehén” conduce de modo directo a la casi imposibilidad de establecer planes estratégicos para la institución. Porque ello exige el aunar esfuerzos de sectores distintos, con riesgo de provocar tensiones que generarían temor acerca de una posible inestabilidad para algunos de esos sectores. Ahí reside una clara relación entre el modo de gobierno universitario y la dificultad de avanzar hacia la calidad. Una traducción de lo que se cita es la escasa nómina de reformas de titulaciones, o de supresiones de estudios cuando ya carecen de demanda, o de sentido social.

El Claustro Universitario

Establecido en la Ley como el máximo órgano de representación de la universidad, elige rector y establece el seguimiento de la marcha de la universidad. En realidad, viene a ser parlamento que hasta reproduce tendencias de funcionamiento propias de los parlamentos nacionales o regionales en cuanto a mayorías, grupos de apoyo y de oposición, y modos de debate. Con gran calor se reúne al ser configurado y debate con cierta pasión (es cierto que cada vez menos) sobre la elección de su rector. Después, el largo silencio y agónico transcurrir de cuatro años, hasta ser sustituido por otro que reproduce su apenas única función. Experiencias tristes recuerdo de Claustros reunidos dos veces al año para analizar la marcha de la universidad, en donde tras el largo discurso explicativo del rector, nada surge como debate de la marcha de la universidad; tal vez alguna molesta pregunta de quien pretende que es oposición política al rector (puede ser el profesor que perdió las últimas elecciones) y a lo sumo, la reiteración en este foro del problema particular, no institucional (plaza de profesor, recalificación del PAS, Relación de Puestos de Trabajo...) que ya se debatió en largas sesiones en Junta de Gobierno y hasta en el Pleno del Consejo Social.

El excesivo número de integrantes del Claustro (siempre varios centenares) ya anuncia la enorme dificultad —cuando no la imposibilidad— de resultar eficaz en su responsabilidad de debatir y proponer acerca de la realidad universitaria y sus planes de futuro. Es el Claustro más una representación gremial de sectores, en difícil equilibrio para la elección del rector, y con dificultad para hacer nada más.

El Consejo Social

Precisamente para evitar que en el gobierno de las universidades hubiera una clara tendencia hacia dentro, tendencia que mira más al equilibrio interior y menos la eficacia hacia fuera, es por lo que tuvieron su lugar los Consejos Sociales en la LRU. Aunque se pretendió trasladar que la función primera del Consejo Social era la de ser “*figura de coordinación entre la universidad y la sociedad*”, lo cierto es que su inclusión en la Ley se hizo como contrapunto necesario a la autonomía universitaria. Escuchen si no, las siguientes palabras, pronunciadas por el entonces ministro Pérez Rubalcaba, en un Seminario sobre los Consejos Sociales habido en este mismo foro, en 1992, y cuando se refería al debate parlamentario de la LRU:

“Creíamos entonces que los Consejos Sociales eran un contrapunto necesario a la

autonomía universitaria de hoy. Cuando a una institución que funciona esencialmente con dinero público --en el caso de la Universidad española en un 80 por ciento aproximadamente--, se le concede por parte del Estado un grado de autonomía como el que hoy tiene la Universidad española, parece bastante razonable que se le pongan algunos contrapuntos que traten de representar en esa institución los intereses generales. Esa era la intención de la L.R.U.”

Precisamente Clark denominó a su triángulo como el de “*las tensiones*”. Nadie pretende hoy una universidad aislada en su realidad, ejerciendo su autonomía como sinónimo de ostracismo o ausencia de sintonía con su entorno. Pero una participación en el seguimiento de las finanzas universitarias, un control efectivo sobre la bondad de las aplicaciones presupuestarias, que venga de fuera, de cualquiera de los otros dos vértices del triángulo de Clark, pronto hace reaccionar a la *academia* clamando por la autonomía en peligro... Y ahí surgiría el auténtico papel de los Consejos Sociales. Considero que la otra gran misión, la de servir de puente entre universidad y sociedad ha sido, es y será plenamente desarrollada por unidades “puente” entre el sector productivo y la propia universidad. Los múltiples ejemplos habidos en países como Estados Unidos o los del norte de Europa; lo mismo que los impulsos ejercidos desde la Comisión de la Unión Europea (Programa Comett, Relaciones Universidad/Empresa, OTRIs, etc.), son buenos ejemplos de lo que se afirma. Por otra parte, no parece el mejor instrumento para ese fin el de un puñado de representantes sindicales y algunos empresarios; con independencia del afán de entrega y trabajo que el propio Presidente de un Consejo Social tenga.

Es casi seguro que en el momento de redactarse la LRU, la composición prevista para los Consejos Sociales era la mejor de las posibles; pero han pasado los años y hoy podemos ver con cierta claridad que uno de sus defectos parte de su propia composición en cuanto la vertiente no universitaria --la universitaria es representación de Junta de Gobierno y, por lo mismo, más monolítica--. Me atrevo a situar el grado de eficacia “a priori” o de compromiso útil para la universidad, en dos niveles: en el más alto sitúo al propio Presidente del Consejo Social. En general se trata de una personalidad del mundo de la empresa o de otro sector productivo, quien, nombrado por el poder político, acepta “ayudar” a la universidad y en lo posible aunar fuerzas sociales para controlar el buen rumbo de la institución. Pero no hay competencias suficientes para ejercer tan alta misión... Y alguna que podía ser instrumento adecuado, como la capacidad de ordenación del profesorado, fue abolida por sentencia del Tribunal Constitucional. En un segundo escalón de eficacia y compromiso para con la institución sitúo a los vocales del Consejo Social que vienen de los gobiernos regionales, de los municipios, de los sindicatos, y del mundo empresarial. Mi percepción es que junto al escaso tiempo de dedicación (asistencia a plenos y tal vez a alguna comisión) hay otro factor negativo más importante, como es que están en los Consejos más a título individual que a título representativo de la institución de la que proceden. Es decir, sufren el mismo síndrome de individualismo que el profesorado. Cuando el alcalde o un empresario de una pequeña ciudad en la que hay pocos o muchos centros universitarios, está en el Consejo Social, es muy bueno que esté; pero pasa a ser negativo para la universidad el hecho de que pueda estar solamente para intentar que en ese lugar, en el que él vive, se creen más centros universitarios. Conozco muchos casos en los que los plenos de los Consejo Social incorporan permanentemente puntos en el orden del día sobre viejas y permanentes reivindicaciones sobre nuevos estudios, nuevas Facultades, para una determinada población. Es decir, valoro de modo negativo el papel exclusivamente

reivindicativo de nuevas enseñanzas que a veces hacen en él los representantes de municipios, Diputaciones o sectores empresariales. También debo citar como aspecto negativo, la instancia reivindicativa de los sindicatos en el Consejo Social cuando indefectiblemente vuelve a surgir allí el mismo asunto, ya debatido con la representación sindical en otros foros adecuados de la universidad, sobre temas tan singulares —cuando no personales o casi familiares— del *nivel o complemento* a otorgar a determinado funcionario o la conveniencia y oportunidad de recalificar a determinado laboral. En definitiva, deberían determinarse mejor las funciones del órgano, que habrían de ser más institucionales que particulares.

Con todo, considero que los Consejos Sociales como figuras de control de la vida universitaria, y de su adecuación a los objetivos institucionales, deben fortalecerse; pero diseñando mejor su composición —que no tiene por qué ser universalmente idéntica, y sí hacer posible que en cada universidad estén las personas o instituciones que deban de estar— y delimitando bien sus funciones para evitar los solapamientos funcionales tan conocidos, y para evitar que prime la representación personal sobre la institucional.

La Junta de Gobierno

Su composición viene a ser su principal defecto; por cuanto la Ley es excesivamente permisiva. Y así, están todos los modelos posibles, sin que yo tenga constancias de que abunden los más eficaces. Me refiero a la divergencia que suele haber entre el modelo departamental de una universidad y la presencia histórica de los Decanos y Directores de Centros en la Junta de Gobierno. Esos centros que fueron desposeídos por la LRU de la mayoría de sus funciones anteriores; que han quedado para la alta misión de ser garantes del adecuado desarrollo del plan de estudios y del plan docente, referido solamente a los dos primeros ciclos, siguen sin embargo, manteniendo su papel histórico, ignorantes de la nueva regulación, y convenientemente representados en el máximo órgano de gobierno cotidiano de la universidad.

Las competencias de la Junta de Gobierno son muy amplias, y efectivamente abarcan a la totalidad del gobierno universitario; excepción hecha de la aprobación final de los presupuestos y de la decisión final de algunas cuestiones que tienen que ver con la titularidad patrimonial. Es llamativo el bajo nivel de compromiso global, institucional de la Junta de Gobierno. Quienes allí están lo hacen mucho más a título de representación de su centro, de su departamento o de su estamento o colectivo, que como copartícipes de un gobierno colegiado. Tal vez por ello se asista con frecuencia al hecho decepcionante que es comprobar cómo un debate en torno a la distribución de dos mil millones de pesetas dura apenas dos minutos: mientras que el mismo debate para distribuir a centros y departamentos una cantidad de veinte millones, ocupa un debate de dos tensas horas. Por lo mismo, la Junta de Gobierno es con mucha frecuencia la expresión más recalcitrante del inmovilismo universitario, sordo a las peticiones de la sociedad, peticiones que sin embargo los rectores sí compartían. Dos ejemplos: el primero ya citado, como es la respuesta ajena a la petición social en los últimos años de la década de los 80, en referencia a la reforma de los planes de estudio, tanto en cuanto a la duración de las carreras, como en cuanto a los contenidos curriculares. Otro ejemplo puede ser el de la triste realidad de los resultados académicos de los alumnos en numerosas asignaturas impertinentes (por carencia de pertinencia en el plan de estudios que las acoge), con porcentajes de suspensos muy por encima de lo razo-

nable, muy sugerentes de la ineficacia del profesor. Pues bien, no hay posibilidad alguna de acometer ese problema, salvo gesto heroico del rector de la universidad, que podrá dar un efímero resultado positivo, para caer pronto en la misma realidad.

Este modo de integración del máximo órgano de gobierno de las universidades hace que su función sea simplemente de aceptación de las propuestas del rectorado y, sobre todo, de control o seguimiento de que las decisiones que se tomen no lesionen al Centro, al Departamento o al estamento o grupo al que el representante pertenezca.

La dirección de Centros y Departamentos

Dos son, a mi juicio, los principales problemas que presenta el gobierno de Centros y Departamentos. Por una parte la falta de sintonía entre sus competencias y sus modos de funcionamiento en órganos colegiados; y, por otra, el carácter asambleario (por lo numeroso) de sus órganos de gobierno.

En relación con el primer aspecto, y en referencia a las Facultades y Escuelas, es notable que sus competencias han quedado muy restringidas, y con una casi imposibilidad de desarrollar –por ir contra intereses históricos de profesor o de gremio–. Me refiero a la tarea de control y seguimiento de los planes de estudio adscritos a centro (Facultad o Escuela) y a la tarea de ser garante de la calidad de la docencia que se imparte en el centro. Pero como la unidad básica de la docencia es el Departamento, y como parece seguir siendo realidad que el cliente de la universidad no es aún el alumno, sino que sigue siendo el profesor, pues la Facultad apenas dice nada sobre los planes de estudio que en su seno se desarrollan.

El órgano de gobierno de los centros suele ser muy numeroso, al incorporar a la mayoría o a la totalidad de sus profesores, a una buena representación (generalmente 25%) del sector estudiantil y a una representación del PAS. Los puntos de las órdenes del día de sus reuniones plenarios son apenas de interés, y solamente reaviva tal interés cuando algún debate se refiere a una función que le reserva la Ley al centro, como es la de informar acerca de plazas de profesorado. En este sentido, debe llamarse la atención sobre la capacidad, a veces deliberada, otras de lentitud burocrática habitual, de frenar o retrasar procesos de nombramientos o selecciones de profesorado, en cuya tramitación previa es preceptivo el contar con el informe del centro.

En cuanto al sistema de gobierno de los Departamentos, quiero referirme también a un lastre propio de las tradiciones y de los “modos de hacer”. Me refiero a la dificultad que existe en el seno de los Departamentos para aceptar que en relación con la selección del profesorado su competencia no va más allá de formalizar la petición de dotación de la plaza (por necesidades de la docencia, no del personal joven adscrito al Departamento) o de proponer nombres para formar parte de la Comisión que ha de juzgar el correspondiente concurso. Con mucha frecuencia se producen irritaciones departamentales contra el rectorado por no seguir la tradición de que es el propio Departamento quien propone, crea y resuelve los concursos. Pero conviene señalar que de alguna manera esa irritación es la lógica reacción contra la posible ruptura de un modo de hacer tradicional, como es que sí es el Departamento quien decide, al menos “*de facto*” (que es lo importante), aunque no “*de jure*”.

Termino este apretado análisis de los aspectos menos funcionales del actual sistema de gobierno citando otro obstáculo a la toma de decisiones diligente y eficaz. Me refiero a la

abundancia de comisiones delegadas de órganos colegiados de decisión o de informe. En otro pasaje de este trabajo citaba a Clark, quien aludía a la existencia de hasta un centenar de comisiones para el “estudio, el retraso y el veto de las decisiones”. En el modelo de gobierno de las universidades españolas el número de comisiones también se acerca al centenar, y también tienen entre sus manos la “competencia” de estudio y retraso de las decisiones.

SEGUNDA PARTE

**PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE EL GOBIERNO
DE LAS UNIVERSIDADES**



Los sistemas de gobierno de las universidades: una perspectiva internacional

José Ginés Mora Ruiz

Universidad de Valencia

Escribir sobre estructura, gobierno, y liderazgo de las universidades en momentos de estabilidad es una tarea peligrosa. Hacerlo en un periodo de reformas es probablemente una insensatez.

Marvin W. Peterson (1996)

Cada vez más, un sentimiento de antagonismo aparece dentro de la comunidad universitaria cuando surge el tema del gobierno y la gestión. Sea tomando un café matutino, en un congreso o leyendo la abundante literatura sobre educación superior, parece existir un enorme descontento sobre cómo funcionan las instituciones. Los académicos claman contra la gestión y creen que ellos son una especie aparte con tradiciones centenarias que no pueden ser tratados como en una fábrica de coches, post-fordista o no. Por otra parte, los gestores se quejan de los ingobernables académicos, que no tienen idea de lo difícil que es tratar de mantener estas complejas organizaciones por el camino correcto y en buena forma.

Harry de Boer, Leo Goedegebuure y Lynn Meek (1998)

INTRODUCCIÓN

En este artículo se analizan las tendencias actuales en el gobierno y la gestión de las universidades en los países occidentales (Europa Occidental, Norteamérica y Australia). En primer lugar, tras la definición de los conceptos básicos que se van a manejar, se analizan los cambios históricos en el entorno de las universidades que han sustentado hasta hace muy poco tiempo sus diversas formas de gobierno. Esta diversidad en la evolución de las universidades se ha truncado hace muy pocos años debido a las circunstancias comunes que están afectando por igual a las instituciones universitarias de todo el mundo. Las tendencias del entorno son cada vez más similares y las respuestas de las universidades son, por tanto, semejantes, percibiéndose una clara tendencia hacia la convergencia en las formas de gobierno de los sistemas universitarios de todos los países. Cuáles son los cambios en el entorno de las universidades y cuáles son las respuestas a estos cambios serán estudiados en la segunda parte de este artículo.

Como señalan los autores cuyas frases sirven de preámbulo, tratar de escribir sobre formas de gobierno y gestión de las universidades es complejo por dos razones. La primera porque estamos en tiempos de gran mudanza y lo que hoy se afirma puede estar cam-

biando mañana. En segundo lugar, porque los temas que aquí se tratan se suelen ideologizar en exceso (al menos en Europa) lo que suele llevar el nivel de las discusiones a terrenos inadecuados. Sería bueno que se debatieran los problemas del gobierno y la gestión de las universidades simplemente como lo que deben ser: una discusión sobre el modo de encontrar la mejor manera de organizar un servicio público, ciertamente importante, aunque posiblemente con menos trascendencia socio-política de la que los académicos suponemos.

EL MARCO CONCEPTUAL

Existen tres conceptos que se utilizan con asiduidad en la discusión sobre gobierno y gestión de las universidades que merecen ser definidos previamente. Se trata de los conceptos de libertad académica, autonomía universitaria y colegialidad (o el poder de los académicos en el gobierno de las instituciones). Normalmente son entendidos de forma ambigua, a veces incluso como sinónimos, lo que genera no pocas confusiones tanto conceptuales como en la realidad cotidiana.

Libertad académica ¹

La libertad académica es definida como la libertad de los académicos a perseguir la verdad, con independencia de los resultados, dentro de sus funciones como enseñantes e investigadores, sin miedo a ningún tipo de represalia por haber ofendido alguna ortodoxia política, religiosa o social (Berdahl, 1991).

La libertad académica es uno de los principios consubstanciales a la universidad desde sus orígenes. A pesar de que las universidades nacen en la Edad Media, en muchos casos bajo tutelas de reyes y papas, el principio de que la búsqueda de la verdad se debía hacer en un ambiente de libertad fue reconocido desde el primer momento y sancionado en 1231 por la bula *Parens Scientiarum* del Papa Gregorio IX (Van Vught, 1996).

La existencia de un grupo de ciudadanos con autonomía crítica y cierta independencia jerárquica es considerada como una reserva importante en una sociedad democrática (Barnes, 1999). El principio de libertad académica es aceptado universalmente y, salvo en lamentables excepciones, ha sido respetado y reconocido incluso en las constituciones de algunos países como España y Alemania, constituciones elaboradas precisamente tras un periodo de no respeto de aquel principio (Teichler, 1991). De *facto*, la libertad académica se ha protegido en la mayoría de los países mediante garantías laborales especiales para el profesorado, tales como dotarles de un estatus de funcionario (normalmente de rango elevado) o de garantías especiales de estabilidad (el *tenure* anglosajón). Estos procedimientos de garantía para la libertad académica son hoy objeto de controversia y están empezando a cuestionarse en muchos países (Tierney, 1998; Nettles y Coles, 1999; Fulton, 1999a).

Hay que remarcar que el principio de libertad académica, tal como se ha definido y está comúnmente aceptado, no considera la libertad para organizar los procesos académicos y no puede ser aducido para justificar comportamientos de los académicos que pueden aten-

¹ Hemos preferido utilizar el término libertad académica en vez de libertad de cátedra, tradicional en España, ya que este último posee connotaciones de un viejo sistema universitario ya caduco.

tar con el buen servicio al que estarían obligados. Sin embargo, el carácter tradicionalmente profesional de los académicos ha llevado a que estos tiendan a organizar su trabajo con altas dosis de libertad (Becher y Kogan, 1992).

Autonomía universitaria

El concepto de autonomía universitaria, distinto del de libertad académica, se define como la capacidad que tienen las instituciones universitarias para auto-organizarse independientemente de los poderes públicos. Existen dos concepciones de la autonomía (Goedegebuure *et al.*, 1994a). La primera considera la independencia de las instituciones en cuestiones meramente académicas. La segunda amplía la autonomía a la libertad de las instituciones a organizarse económicamente para la consecución de sus fines. Se definen así:

- *Autonomía sustantiva* es la capacidad de la universidad como institución para determinar sus metas y programas académicos.
- *Autonomía de procedimiento* es la capacidad de la universidad como institución para establecer los medios para conseguir sus metas y llevar adelante sus programas.

El término de autonomía universitaria se suele usar indistintamente en el primer sentido o cuando se cumplen ambos. Esta dualidad de uso genera bastante confusión, especialmente cuando se trata de explicar las distintas realidades internacionales.² Desde un punto de vista pragmático, se acepta que la completa autonomía universitaria contiene al menos estos tres ingredientes esenciales (Goedegebuure *et al.*, 1994a):

- a) Libertad de seleccionar empleados y alumnos, y de establecer sus condiciones de permanencia.
- b) Libertad de fijar el contenido de los programas y los estándares de los títulos.
- c) Libertad para asignar fondos internamente.

El cumplimiento de estos tres criterios está lejos de alcanzarse en muchos sistemas universitarios nominalmente autónomos. De hecho, como señala Birnbaum (1991) “la autonomía es sólo una realidad en el sector privado. En el sector público la autonomía es un mito deseado e inalcanzado. En ambos sectores la *regla de oro* es que quien tiene el *oro*, establece la *regla*”.

Al contrario del principio de libertad académica, la autonomía universitaria (incluso en su versión restringida) no es un principio ni universalmente aceptado ni por supuesto aplicado en países de profunda tradición democrática. La autonomía universitaria es reconocida en algunas constituciones europeas como la griega, la italiana o la española.³ Algunos

² En una encuesta realizada, a la pregunta de si *es su universidad autónoma*, colegas de la misma universidad contestan contradictoriamente.

³ Las tres constituciones tienen algo más en común: fueron elaboradas justo tras la salida de regímenes dictatoriales. Curiosamente, en Italia el principio constitucional de autonomía universitaria sólo se ha llevado a la práctica en 1993. Grecia, por otro lado, tiene *de facto* uno de los sistemas menos autónomos de Europa. Identificar autonomía universitaria con democracia política es comprensible, pero la práctica extendida en el mundo no justifica esta identificación, y países con profunda tradición democrática (Francia, por ejemplo) tienen universidades muy poco autónomas.

estados norteamericanos también incluyen el principio de autonomía universitaria en sus constituciones, aunque no para todo el sistema universitario.⁴ Sin embargo, mientras que la autonomía universitaria es un principio en alza en Europa⁵ (con una tradición histórica de escasa autonomía), en Estados Unidos sucede lo contrario, ya que algunos estados están cuestionando la autonomía universitaria e incluso uno de ellos (Montana) ha realizado recientemente un referéndum para cambiar la constitución y pasar a un sistema de mayor control por parte del *estado* de la educación superior (AGB, 1996).

La autonomía universitaria es fundamentalmente una manera de organizar el servicio universitario, pero no es un principio, ni esencial para el buen funcionamiento de la institución universitaria, ni una extensión necesaria de la libertad académica.⁶ Existen muchas razones a favor de la autonomía universitaria, pero también existen poderosas razones para que el *estado* intervenga en la educación superior con energía.

En principio, la autonomía universitaria debe permitir que las instituciones sean más flexibles para responder al entorno y debe facilitar la independencia y la creatividad del trabajo académico (Larimo *et al.*, 1997). Posiblemente, la razón más poderosa para defender la necesidad de autonomía universitaria es la propia complejidad de las instituciones universitarias constituidas por multitud de subsistemas (disciplinas, objetivos, grupos, etc.) a los que es difícil aplicar los mecanismos burocráticos de funcionamiento que son propios de la administración del *estado*.

Por otro lado, algunas de las razones a favor de la intervención del *estado* en la educación superior son las siguientes (McDaniel, 1997):

- La obligación del *estado* de favorecer el interés general promoviendo la producción científica y los conocimientos necesarios para el desarrollo de la colectividad.
- La necesidad de establecer prioridades políticas en los servicios públicos, como podría ser el desarrollo de la movilidad social.
- La necesidad del *estado* de exigir la rendición de cuentas de las instituciones financiadas con recursos públicos.
- El deber del *estado* de proteger intereses vitales de los usuarios y consumidores de los servicios públicos.

Considerando los pros y contras de la autonomía universitaria, en estos momentos, existe un acuerdo bastante generalizado de que la autonomía de las universidades es el medio más adecuado para gestionar este importante servicio público. Existe también un acuerdo de que la ineludible obligación del *estado* de intervenir en este servicio debe

⁴ Así, por ejemplo, la constitución de California reconoce la autonomía de la *University of California* (la universidad pública de bandera en aquel estado), pero no la de otras instituciones universitarias dedicadas fundamentalmente a la enseñanza (Trow, 1998).

⁵ Por ejemplo, la *Magna Charta* (CRE, 1999) que firmaron los rectores europeos en 1988 en Boloña (manifestando más un deseo que una realidad) afirma en su primer punto que “La Universidad es una institución autónoma”. La reciente declaración conjunta de los Ministros de Educación de la UE (CRE, 1999), reunida también en Boloña en 1999, acepta aquel principio formulado por los rectores.

⁶ En su voto particular a la conocida sentencia de 1987 del Tribunal Constitucional sobre la LRU, el magistrado Diez Picazo, refiriéndose a la Constitución Española señalaba con gran clarividencia: “me resulta difícil concebir como derecho fundamental una regla de organización de corporaciones” (CU, 1989b, p 86).

realizarse a través de mecanismos indirectos compatibles con la autonomía, como, por ejemplo, los siguientes (McDaniel, 1997):

- Crear sistemas competitivos para captar estudiantes, profesores, y recursos.
- Establecer sistemas para valorar la reputación de las instituciones.
- Multiplicar las fuentes de financiación de las instituciones.
- Incrementar el poder de los usuarios.
- Incrementar la responsabilidad social de las instituciones.
- Establecer sistemas públicos de rendición de cuentas sobre el funcionamiento interno.

Es importante hacer una última consideración respecto al concepto de autonomía universitaria, especialmente importante desde la óptica española en donde toda la educación superior es universitaria. En la mayoría de los países, la educación superior consta de dos sectores: el universitario y el no-universitario. Este último adopta diversas formas en cada país: desde las *Grand Ecoles* francesas (centros de elite profesional), a las *Fachhochschulen* alemanas (centro de formación profesional superior) o a la red de *Community Colleges* de Estados Unidos. En general, las instituciones del sector de educación superior no-universitario no son autónomas. La autonomía se considera una manera adecuada de organizar la educación superior en aquellas instituciones con una fuerte cultura interna, normalmente ligada a su carácter investigador.⁷

El poder de los académicos

La autonomía las instituciones universitarias, en los países en que ésta es aceptada, no es entendida como sinónimo de gobierno por sus propios trabajadores. La autonomía es una prerrogativa de la *institución* (no de sus *trabajadores*⁸) a fijar sus objetivos y a organizarse independientemente de la administración del *estado*. La necesaria libertad de los académicos para enseñar e investigar ha generado la idea de que son los académicos los que tienen que gobernar las instituciones universitarias. Esta idea se estableció ya desde la misma fundación de las universidades, en la que el *coleggium* de los profesores se autogobernaba y elegía al rector como un *primus inter pares*. Sin embargo, las universidades son hoy algo radicalmente distinto de lo que eran aquellas pequeñas instituciones medievales, y los viejos mecanismos de gobierno, aunque sentimentalmente puedan resultar atractivos, están considerados por los expertos como obsoletos para el gobierno de la universidad actual.⁹

La independencia institucional puede ejercerse en instituciones que están bajo la tutela de Consejos de Gobierno compuestos por miembros externos (en el sentido de que previa-

⁷ Por ejemplo, el estado de Minnesota tiene una red pública de instituciones de educación superior que se dedican fundamentalmente a la enseñanza. Además está la prestigiosa Universidad de Minnesota. Esta última goza de autonomía, pero el resto del sistema de educación superior está gobernado por un Consejo nombrado por el gobernador del estado (MnSCU, 1997)

⁸ A nadie de le ocurre pensar que la autonomía del *Banco de España*, por ejemplo, suponga que sus empleados elijan al Consejo de Administración que define la política monetaria del país.

⁹ Ya en 1988, el grupo internacional de expertos que analizó la aplicación de la LRU en España se planteaba la racionalidad del sistema de gobierno y de elección de líderes que esa ley establecía (ICED, 1989).

mente no “trabajaban” en la institución) que pueden ser elegidos directamente por los ciudadanos en las elecciones como sucede en Michigan (CU, 1989a), o nombrados directamente por el gobierno como ocurre en California (Trow, 1998). Modelo de autonomía institucional son también las universidades holandesas que están gobernadas por personas nombradas siempre desde instancias superiores y en las que los profesores se limitan a elegir a sus jefes de departamento, por cierto con muy poco poder.

Ciertamente, los académicos son un grupo muy especial de trabajadores con un especial conocimiento sobre los modos de producción, y con una misión también muy especial: la creación científica. Esta peculiaridad hace imprescindible contar con ellos en la definición de las políticas institucionales. Así se ha hecho y se sigue haciendo, en mayor o menor medida, en todos los países.¹⁰ Sin embargo, el razonable privilegio de los académicos a participar en el gobierno de las instituciones, o al menos a ser oídos por éste, no se traduce necesariamente en que los propios académicos sean los que gobiernen plenamente las instituciones. En este sentido, la situación varía desde Estados Unidos, en donde las universidades “no son democracias” (Trow, 1998), al caso español que posiblemente sea uno de los más “democráticos”. Por otro lado, en todos los países occidentales los académicos ejercen un importante papel en el diseño de las políticas educativas e investigadoras, aunque las decisiones finales no están necesariamente en sus manos.

Además de existir un acuerdo generalizado sobre la idea de que la autonomía universitaria y el gobierno de los académicos no son equivalentes, existe un amplio consenso entre los expertos sobre las ventajas de sistemas de gobierno profesionalizados en las que el papel de los académicos sea fundamentalmente consultivo.

EL MARCO HISTÓRICO

En los últimos años las universidades europeas han sufrido cambios substanciales en su forma de gobierno y gestión. Sólo es posible entender estos cambios considerando primero la historia de las universidades. La historia define la llamada *cultura universitaria*, es decir las creencias de los miembros de la comunidad universitaria que se han ido desarrollando en un proceso histórico que se ha transmitido tanto por el lenguaje como por los símbolos. Esta *cultura universitaria* ejerce una importancia decisiva en los comportamientos de los universitarios y en los procesos de gobierno y de toma de decisiones de las instituciones. Son muchas veces los sobreentendidos y las hipótesis asumidas entre los miembros de la *academia* los que mejor explican sus comportamientos (Sporn, 1996). Es importante, por tanto, conocer las culturas propias de cada sistema de educación superior. Este conocimiento permitirá explicar las formas de gobierno actuales en las que subyacen muchas ideas preconcebidas que forman parte de esa *cultura universitaria*.

La historia de las universidades se puede dividir en tres grandes periodos. La Universidad Antigua que perdura, con pequeñas variaciones, desde la Edad Media hasta finales el siglo XVIII cuando el espíritu de la Ilustración y de la Revolución Francesa da nacimiento

¹⁰ Incluso el poder de los académicos se ha manifestado históricamente en sistemas universitarios fuertemente controlados por el *estado*. Así, por ejemplo, hasta la reciente implantación de la autonomía de las universidades italianas, estas estaban formalmente controladas por el *estado*. Sin embargo, el poder de los *professori* era tan grande que Italia era puesto como ejemplo típico de gobierno colegial (Clark, 1983).

a la Universidad Moderna, la universidad del estado-nación-liberal, que ha estado vigente hasta hace muy poco. Estamos viviendo actualmente el nacimiento de un tercer modelo de universidad, la Universidad Universal marcada por la universalización tanto de sus usuarios (el paso de una educación superior de elites a una educación superior universal) como del ámbito de acción (interacción profunda con el resto de sistemas del mundo).

La Universidad Antigua (de la Edad Media a la Ilustración)

La universidad medieval era una comunidad de estudiantes y profesores que, aunque bajo la protección de la Iglesia, de los reyes o de las ciudades en las que estaban establecidas, tenía un carácter independiente. Eran gobernadas por reglas internas emanadas de la propia comunidad académica que fueron protegidas desde el primer momento por la bula papal anteriormente mencionada. A pesar de su independencia, ya existían Consejos compuestos por ciudadanos no-académicos que intervenían en los conflictos entre profesores y estudiantes (CU, 1989a). Desde el punto de vista económico, eran entidades autónomas que recibían sus fondos de sus propiedades o de las aportaciones de los estudiantes.¹¹

Eran universidades formalmente privadas y autónomas, de muy pequeño tamaño, a las que asistían lo más privilegiado de la sociedad y en donde el gobierno era ejercido por los propios miembros de la comunidad, aunque un Consejo de "laicos" (no-académicos) ejercían de moderadores de sus relaciones con la sociedad. En la actualidad, Oxford y Cambridge son las reminiscencias más próximas de aquellas universidades medievales.

La Universidad Moderna (la universidad del Estado-Nación-Liberal)

El modelo de universidad medieval persiste hasta finales del siglo XVIII sin apenas cambios. Al principio del XIX, la vitalidad intelectual no era posiblemente la característica más relevante de las viejas universidades.¹² La Ilustración, el nacimiento de las Academias científicas, la Enciclopedia, etc. surgen en Europa relativamente al margen de unas universidades que estaban demasiado apegadas al *Ancient Regime*. El nacimiento del *estado-nación* a principios del siglo XIX supone un profundo cambio en las universidades. En primer lugar, en todos los países de la Europa continental, los *estados* se apropian de unas universidades que eran formalmente entidades privadas. En principio, esta apropiación que sería hoy considerada un atentado contra la autonomía universitaria (de hecho la eliminó totalmente), tuvo como objetivo liberar a las universidades de viejas dependencias y ponerlas al servicio del nuevo *estado-liberal* y de sus necesidades económicas. Dos importantes movimientos de renovación surgen en ese momento dando lugar a distintos modelos de universidades.

Por un lado, en la Universidad de Berlín, Von Humboldt establece en 1808 los principios de los que ha venido en llamarse modelo *humboldtiano* de universidad. Este modelo fruto del *Idealismo* alemán centra en la investigación el objetivo básico de la universidad.

¹¹ Tan autónomas e independientes desde el punto de vista económico que, como señala Berdugo (1997), la Universidad de Salamanca incluso le hacía préstamos al Rey.

¹² Fehrman (1987) afirma que, en aquel momento, el legitimar el absolutismo monárquico y garantizar la ortodoxia de los servidores públicos eran su razón de ser.

Las universidades alemanas se convierten en centros de desarrollo científico, controladas por el *estado* en todos sus detalles económicos y de funcionamiento, pero con un fuerte respeto por la libertad académica. El estatuto del profesor *Ordinarius* como funcionario público de elevado rango garantiza su estatus y su libertad en la búsqueda del conocimiento, mientras que la institución carece totalmente de autonomía de procedimiento. La autonomía sustantiva (la capacidad para fijar objetivos y programas) está apoyada en la libertad del *Ordinarius* para organizar su trabajo. La no-existencia de títulos oficiales (algo que todavía persiste parcialmente) y la escasa relación con las demandas sociales directas hacía poco necesaria la coordinación del sistema o el desarrollo de los valores institucionales.

El segundo modelo de universidad dentro del *estado*-nación nace en Francia en 1811 con el establecimiento de la Universidad Napoleónica. En este caso la universidad se concibe fundamentalmente como un servicio del *estado* para satisfacer las necesidades de formar servidores del propio *estado* y de promover el desarrollo económico de la sociedad, formando a las elites imprescindibles. En esta universidad la investigación no es un objetivo. Los académicos son servidores del *estado* y forman parte de cuerpos nacionales de funcionarios. La autonomía institucional es formalmente inexistente (tanto sustantiva como de procedimiento) ya que los objetivos de las instituciones y los programas de estudio tienen un carácter nacional. Sin embargo, el poder del profesorado de rango superior es relevante dado su carácter de casta nacional de elevado prestigio, lo que le permite influir notablemente en la elaboración de los programas y en la definición de las políticas universitarias.

El tercer modelo de universidad es el modelo anglosajón, con dos versiones algo diferentes, la británica y la norteamericana. Por un lado, en el Reino Unido (con sólo seis universidades al principio del XIX) el *estado* no intervino en las universidades respetando sus características medievales.¹³ Por otro lado, la Revolución Industrial genera la necesidad de más cuadros educados. Ciudadanos notables y autoridades municipales en diversas ciudades crean las universidades llamadas “cívicas” que se extienden por el Reino Unido durante el siglo XIX. La tradición de las viejas universidades y el proceso de creación de estas nuevas universidades hace que desde el principio se creen Consejos de Gobierno de las universidades formados por no-académicos (de hecho por los ciudadanos que habían promovido las universidades). Estos Consejos presididos por el *Chancellor*, nombran al *Vice-chancellor* en el que se delegan todas las decisiones de gestión directa de las instituciones. Por otro lado, estos Consejos fueron siempre respetuosos con la libertad académica y tradicionalmente no han interferido con los aspectos de funcionamiento académico de las instituciones. Las universidades británicas nunca han dejado de ser autónomas, porque formalmente siempre han sido instituciones privadas.

Harvard, la primera universidad norteamericana también fue fundada por iniciativa de la comunidad¹⁴ y desde el primer momento fue una institución independiente bajo los auspicios de un Consejo de Regentes que estaba formado por miembros de la comunidad que no eran académicos. Todas las viejas universidades norteamericanas fueron creadas bajo este modelo. Son las que constituyen el conjunto más selecto de las actuales universi-

¹³ Eso explica que todas las universidades “públicas” británicas, irlandesas y canadienses sigan siendo jurídicamente instituciones “privadas”.

¹⁴ La donación de su biblioteca particular que hizo el clérigo Harvard es el acto constituyente de aquella universidad.

dades “privadas” norteamericanas.¹⁵ La libertad académica y la independencia de cualquier poder político son parte de su esencia. Cuando en el siglo XIX los gobiernos de los estados deciden también crear universidades para promover el desarrollo económico de sus estados lo hicieron bajo el mismo modelo. Para garantizar su independencia, incluso se les donaron grandes extensiones de terreno a fin de que tuvieran recursos propios para su funcionamiento.¹⁶ La propiedad social de la universidad se garantizaba a través del nombramiento de un Consejo de *Trustees* constituido por ciudadanos no académicos. La libertad académica se garantizaba mediante la concesión de un privilegio poco frecuente en aquella sociedad: el derecho a un puesto de trabajo de por vida (el *tenure*). El modelo norteamericano se caracterizó casi desde su origen por una mayor apertura a las demandas sociales y por una organización de las estructuras internas mucho más jerárquica.

El modelo humboldtiano se extendió por Austria, los países nórdicos y los Países Bajos. El modelo Napoleónico de educación superior fue adaptado por España e Italia. Sin embargo la influencia del modelo francés es también destacada en los países nórdicos con un sistema de educación superior muy centralizado por el gobierno. La primacía dada a la investigación en las universidades alemanas se fue extendiendo por todo el mundo. En Estados Unidos ya desde principios del siglo XIX, y en las universidades británicas sólo a finales de ese siglo.¹⁷ La universidad Napoleónica fue más reacia a incluir la investigación y, aún hoy, en Francia está ausente de su sistema educativo más prestigioso (las *Grand Ecoles*) y un órgano al margen de la universidad (el CNRS) es el responsable de buena parte de la investigación científica de aquel país. El CSIC español o el CNR italiano son también un ejemplo de ese modelo organizativo.

DIVERSOS MODELOS DE UNIVERSIDADES, DIVERSAS FORMAS DE GOBIERNO

Los distintos modelos de organización de las universidades que se han analizado en las páginas anteriores han dado lugar a diferentes formas de gobierno de estas instituciones que están aún presentes (o, al menos, latentes) en el modo como se concibe actualmente su gobierno y gestión.

Desde hace muy poco, se están produciendo grandes transformaciones en los sistemas organizativos de las universidades de todo el mundo. Existe una clara tendencia hacia la homogeneidad en las ideas básicas sobre cómo deben funcionar los sistemas de educación superior y, consecuentemente, sobre cómo han de ser las formas de gobierno y gestión de

¹⁵ En Estados Unidos, dentro de las universidades privadas (que no son propiedad del *estado*) se incluye un grupo que es llamado las *proprietary universities* (universidades con “propietario”) que serían las que mejor se identifican con nuestro modelo de privadas. De hecho las grandes universidades “privadas” norteamericanas son universidades “públicas” (de propiedad social) aunque no estatales.

¹⁶ La Universidad George Washington en la ciudad de Washington fue dotada en su creación con terrenos de la actual ciudad. Sus ingresos actuales por alquiler de sus propiedades superan los 40 millones de pesetas anuales, una cantidad semejante al presupuesto total de la mayor universidad española.

¹⁷ Es a primera vista sorprendente, pero la investigación en Oxford y Cambridge tiene apenas un siglo de historia.

las universidades. Las acciones que se están emprendiendo dependen mucho del punto de partida de cada sistema, por lo que merecen revisarse antes de analizar las realidades actuales.

Existen varios esquemas que pueden ayudar a situar las formas de gobierno tradicionales de las universidades. La Figura 1 (basada en Goedegebuure *et al.*, 1994b) representa la distribución del poder en dos modelos de universidades: el anglosajón (británico y norteamericano) y el europeo-continental (tanto el napoleónico como el humboldtiano). En el modelo anglosajón, el poder radica fundamentalmente en las instituciones como tales. El poder que los gobiernos ejercen sobre las universidades públicas ha sido tradicionalmente débil, dedicándose a su financiación y a establecer criterios muy generales sobre las políticas del sistema de educación superior. Por otra parte, las instituciones, ejerciendo su autonomía, deciden sobre los aspectos académicos y financieros, para lo que necesitan organizarse internamente de un modo gerencial. Son instituciones donde el liderazgo ha sido ejercido, y en donde los cargos académicos de cualquier nivel han sido habitualmente nombrados desde arriba y no elegidos por los académicos. En estas universidades, el poder interno de los académicos como tales ha sido tradicionalmente débil. La especial idiosincrasia de la profesión académica es tenida en cuenta a través de órganos consultivos que suelen marcar las líneas maestras de los procesos de enseñanza y de investigación.

Por el contrario, en el modelo europeo-continental, el poder del estado sobre la educación superior ha sido tradicionalmente muy grande, controlando las finanzas, los programas docentes y el nombramiento del profesorado estable que suele tener la condición de funcionario público. La autonomía institucional, o no ha existido, o se ha reducido al mero respeto de la libertad académica. Por otro lado, en estos sistemas la oligarquía académica (aquellos académicos que ocupan la parte más elevada de la pirámide) posee un gran poder dentro de la institución. Su poder para influir en los círculos gubernamentales es también elevado, siendo ellos los que de algún modo han diseñado gran parte de las políticas universitarias.

Askling *et al.*, (1999) diseñaron el esquema que se presenta en la Figura 2. Este segundo esquema de análisis se basa tanto en la forma como se ejerce la autoridad sobre el sistema universitario como en cuáles son los objetivos centrales de este sistema. Los cuatro modelos de organización del sistema universitario que hemos descrito anteriormente

FIGURA 1.
LA DISTRIBUCIÓN DEL PODER EN LA EDUCACIÓN SUPERIOR

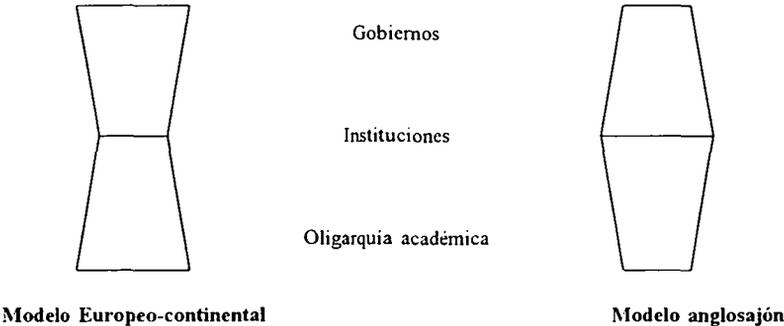
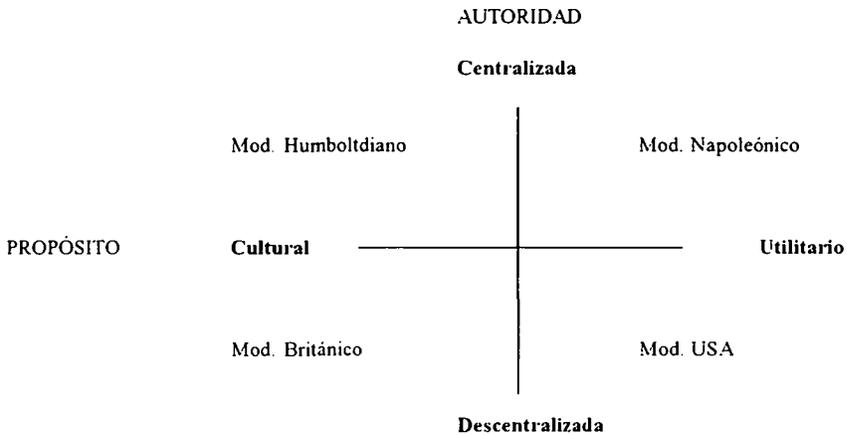


FIGURA 2.
TIPOS DE REGULACIÓN DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR



pueden situarse dentro del doble eje que recoge los objetivos básicos de los sistemas y su nivel de centralización.

Los modelos humboldtiano y británico se organizan en principio con independencia de las necesidades utilitarias de la sociedad. La formación de los individuos (en el sistema británico tradicional) o el desarrollo de la ciencia (en el modelo alemán) son principios que se persiguen con independencia de las demandas inmediatas. El que los resultados del sistema de educación superior sean finalmente útiles, e incluso rentables para la sociedad, no forma parte de los principios bajo los que se construyeron esos sistemas. Por el contrario, en el modelo napoleónico el objetivo utilitarista está en la misma raíz: no se persigue el formar humanamente a los individuos o la búsqueda de la ciencia, se trata de formar profesionales cualificados,¹⁸ siendo los otros aspectos secundarios. Un caso distinto es el norteamericano. En Estados Unidos consideran su sistema universitario como una síntesis del modelo británico (de atención al individuo) y el alemán (de valoración de la ciencia) a la que se le han añadido las peculiaridades norteamericanas (el utilitarismo y el pragmatismo). Posiblemente sea cierto, y en gran medida su sistema universitario es una acertada combinación de las tendencias predominantes.

Por otro lado, los sistemas humboldtiano y napoleónico se organizan centralmente con una fuerte importancia del *estado* como regulador de todo el proceso, mientras que los modelos británico y norteamericano han sido tradicionalmente descentralizados con escasa intervención de los poderes públicos en su regulación directa.

Un tercer esquema, quizá más conocido, considera las tres fuerzas que regulan los sistemas universitarios. Por un lado, los sistemas universitarios públicos están sometidos a dos fuerzas contrapuestas: el control estatal y la autonomía universitaria. Todos los sistemas universitarios se ubican en algún punto intermedio en la línea de interacción de ambos

¹⁸ Bastantes años después de que el modelo haya dejado de tener vigencia, en España todavía se identifica en gran medida formación universitaria con profesión, de modo que trabajar "para lo que se ha estudiado" se considera todavía algo básico.

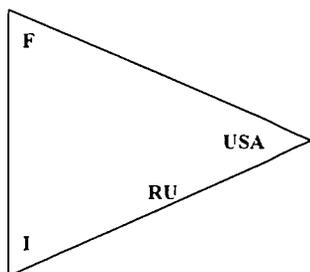
factores. Por otro lado, las universidades son unidades productivas en las que existe una lógica tensión entre los que ofertan el producto y los que lo demandan. En términos generales, las universidades europeas han estado tradicionalmente dirigidas por la oferta (el *estado* o los académicos) que han interpretado las demandas según sus criterios particulares, mejor o peor conectados con la realidad. La demanda, por el contrario, ha sido una fuerza mayor en el sistema norteamericano.

Clark (1983) conjugó ambas líneas de tensión en lo que llamó el triángulo de coordinación de los sistemas universitarios (Figura 3). Según Clark, todo sistema universitario se puede ubicar en algún lugar interior de un triángulo cuyos vértices son: el *Estado*, la *Oligarquía Académica* y el *Mercado*. Entendiendo por *Mercado* la expresión libre y directa de las demandas de la sociedad respecto a la educación superior, en vez de las interpretaciones de estas demandas realizadas bien por los gobiernos o por los proveedores de los servicios, es decir los académicos.

A principio de los ochenta, Clark situaba en ese esquema a Francia como prototipo del modelo de control estatal. Italia (a pesar de ser un sistema muy poco autónomo), era presentado como prototipo del modelo colegial. Estados Unidos era considerado como el modelo más próximo al mercado, mientras que el Reino Unido era un modelo híbrido entre colegial y de mercado.

FIGURA 3.
EL TRIÁNGULO DE COORDINACIÓN DE LOS SISTEMAS UNIVERSITARIOS

El Estado



El Mercado

La Oligarquía académica

La existencia de tres culturas universitarias diferentes en Europa queda patente en los datos que se presentan en las Tablas 1, 2 y 3. Se trata de resultados de una encuesta realizada a miembros de la CRE en países que son claro exponente de los tres modelos mencionados: Reino Unido, Alemania y Francia-España. Las respuestas de los líderes de las universidades europeas no pueden ser más antagónicas dependiendo de su *cultura universitaria* tradicional. Los resultados muestran que las opiniones sobre las formas de gobierno son el resultado del proceso histórico y de las circunstancias que se han vivido en cada país. Así por ejemplo, a la pregunta de si las universidades serán más independientes en el 2010, ninguno de los que provienen de un sistema tradicionalmente autónomo (Reino Unido) contesta que sí, el 27 por ciento de los alemanes, en una tradición de independencia aca-

démica pero no económica, contesta que sí, mientras que el 41 por ciento de aquellos que provienen de culturas universitarias centralizadas creen en un crecimiento de la autonomía.

TABLA 1.
¿SERÁN LAS UNIVERSIDADES MÁS INDEPENDIENTES EN EL 2010?

	Porcentaje que cree que si
Reino Unido	0
Alemania	27
Francia - España	41

Fuente: Nugteren (1996)

No menos llamativas son las diferencias que se perciben entre las tres culturas universitarias europeas en la contestación a la pregunta de si los líderes universitarios deben o no ser elegidos por los académicos. Cuanto más sujetos han estado los sistemas universitarios al poder del *estado*, más reacios son los académicos a que los líderes académicos sean elegidos exteriormente. Las cifras van desde menos de un 50% a favor de la elección por los académicos en el Reino Unido (donde los cargos son nombrados) hasta un abrumador 97% a favor en países de fuerte tradición de dependencia estatal (Francia y España).

TABLA 2.
LOS LIDERES DE LAS UNIVERSIDADES. ¿DEBEN SER ELEGIDOS POR LA COMUNIDAD ACADÉMICA?

	Porcentaje que cree que si
Reino Unido	45
Alemania	72
Francia - España	97

Fuente: Nugteren (1996)

Por último, a la cuestión de si el gobierno de las universidades debería personalizarse o ser colegial, se responde también de forma muy marcada según los orígenes culturales. Franceses y españoles son los que menos creen en que el gobierno de las universidades tienda a ser más individual. No sabemos si esta respuesta representa un deseo, o el temor a que las actuales estructuras no cambien en el futuro. Por otro lado, los líderes universitarios del Reino Unido son los que más prevén el crecimiento de liderazgos personalizados en el futuro.

TABLA 3.
¿SERÁ EL LIDERAZGO MÁS INDIVIDUAL EN EL 2010?

	Porcentaje que cree que sí
Reino Unido	45
Alemania	72
Francia - España	97

Fuente: Nugteren (1996)

El hecho cierto es que las perspectivas de los sistemas universitarios europeos a medio y largo plazo son muy semejantes ya que los entornos políticos, económicos y sociales también lo son. Sin embargo, las opiniones de los que actualmente dirigen esas instituciones acerca de cómo va a ser el futuro son diametralmente diferentes. Este hecho demuestra que las culturas y las tradiciones son las que marcan los estados de opinión, en mayor medida que la observación de las realidades objetivas. A pesar de los crecientes intercambios internacionales, de las potentes redes de intercomunicación existentes, especialmente en el mundo de la educación superior, los dirigentes de las universidades muestran opiniones muy ligadas a sus propias culturas, careciendo en general de una visión universalista de hacia donde se mueve el sistema universitario. Como ha sido tradicional a lo largo de su historia, la universidad, en tiempos de cambios rápidos, se comporta como una institución conservadora y excesivamente apegada a sus tradiciones.¹⁹

UN NUEVO MODELO: LA UNIVERSIDAD UNIVERSAL

Durante los años ochenta y noventa se han producido cambios trascendentales en las formas de gobierno y gestión de las universidades occidentales.²⁰ Esta evolución depende enormemente de la posición de partida que es posiblemente el factor más relevante para explicar la situación actual de los sistemas universitarios (Kogan, 1997). La tendencia hacia una mayor autonomía se ha dado en todos los países europeos de larga tradición de dependencia estatal. La mayoría de los gobiernos europeos (con la notable excepción del

¹⁹ Un científico afirma con humor que “los Ministerios de Asuntos Exteriores, las universidades y los cementerios son difíciles de mover. En parte, por las mismas razones”.

²⁰ Los importantes cambios políticos, sociológicos y económicos vividos en España en los últimos veinte años pueden distorsionar la visión que se tiene de ciertos fenómenos. Es relativamente habitual atribuir a la peculiaridad española situaciones o problemas que son comunes en nuestro entorno. El caso de la reciente evolución de los sistemas universitarios es un buen ejemplo de esa afirmación. La mayoría de los fenómenos que han ocurrido en la universidad española en los últimos quince años no son excesivamente originales en un contexto más amplio y se corresponden con cambios generales que han ocurrido en todos los sistemas universitarios occidentales. Por ejemplo, la autonomía universitaria, algo que se identifica en España con el advenimiento de la democracia, llegó aquí incluso antes que a la mayoría de los países europeos con gobiernos democráticos centenarios.

Reino Unido) han puesto en marcha políticas de desregulación de la educación superior. Por otra parte, en el Reino Unido, en Australia y en Estados Unidos, países con larga tradición de universidades autónomas, se ha producido una creciente intervención de los gobiernos en las políticas universitarias.

Existe, a todas luces, una tendencia convergente que se manifiesta con un creciente aumento de la autonomía en aquellos países en que las universidades no la tenían, y una creciente intervención indirecta del *estado* (exigencia de rendición de cuentas, demandas generales, financiación condicionada, etc.) en aquellos otros en los que las universidades estaban en una situación de notable independencia.

En los primeros países, en los que los gobiernos han pasado a segundo plano, estos no han abandonado la dirección de la educación superior, sino que lo están haciendo a más distancia, estableciendo los marcos de referencia y definiendo los grandes parámetros del sistema, dejando los detalles a la iniciativa de las instituciones (Goedegebuure *et al.*, 1994b). El *estado* en estos países ha abandonado su tradicional posición de “*estado supervisor*” por la de “*estado facilitador*” (Neave y Van Vught, 1991) que trata de estimular a las instituciones universitarias a que ellas mismas busquen la eficacia, la eficiencia y la adaptación a las necesidades de la sociedad.

Cabría preguntarse cuales son las razones que han provocado ese cambio en la dirección de las políticas universitarias que ha promovido, por un lado, una mayor independencia institucional y, por otro, una mayor exigencia de responsabilidad a las instituciones universitarias.

El hecho clave que explica estas nuevas actitudes y la convergencia de modelos de organización de los sistemas universitarios es el nacimiento del nuevo tipo de universidad: la Universidad Universal. Se trata de una universidad que se universaliza en un doble sentido: extendiéndose a una gran parte de la población y extendiendo sus relaciones a lo largo y ancho del planeta, compitiendo en un entorno global por alumnos y profesores, y ofreciendo en este mismo entorno servicios, tecnología e información. Algunos de estos cambios y sus consecuencias directas en el gobierno de las universidades son discutidos a continuación.

Las características de la Universidad Universal

Una universidad extendida a toda la población

Sin duda la mayor transformación de la universidad es su conversión en una universidad de masas, en el sentido de que una mayoría de la población ya pasa por estas instituciones. Desde un punto de vista histórico la aparición de la universidad de masas representa la segunda gran revolución de la universidad tras la que sufrió a principio del siglo XIX con la revolución liberal. Cuando, en los países occidentales, la mitad de los jóvenes asisten a instituciones de educación superior, no puede seguir pensándose en la universidad como en la torre de marfil en donde se conserva el saber para unos pocos. La misión de la universidad no puede ser la misma que la de hace sólo tres décadas. La universidad es ahora un lugar de formación para una proporción mayoritaria de la sociedad, y el lugar donde se concentran volúmenes importantes de conocimiento. Su deber es satisfacer las necesidades globales de esa sociedad, que son bastante distintas de las necesidades tradicionales de las elites o de las del propio *estado*.

Satisfacer las necesidades globales de la sociedad supone cambios trascendentales en las propias organizaciones por una serie de razones:

- El volumen de recursos de todo tipo que manejan las instituciones de educación superior no es ni fácil ni adecuadamente manejable bajo las estructuras tradicionales basadas en el gobierno del *collegium* o en formas burocráticas.
- La demanda de servicios educativos diversificados (cursos modulares y flexibles, cursos de postgrado, cursos de formación para otros niveles, cursos internacionales dentro y fuera de la institución, cursos electrónicos, etc..) se está incrementando a un ritmo acelerado.
- La demanda de todo tipo de servicios está creciendo exponencialmente. La sociedad del conocimiento que los expertos ven próxima (CE, 1995, 1997), exige a la universidad convertirse en una empresa de servicios múltiples, en algo que alguien se ha atrevido ya a calificar como *broker del conocimiento y de las competencias profesionales* (Monasta, 1997).

El resultado de estos fenómenos es una complejidad creciente de las instituciones universitarias, difíciles de gestionar cuando existe además la fragmentación disciplinar y la diversidad de objetivos que son típicos de estas instituciones. Responder a estos cambios exige una organización flexible capaz de adaptarse a las múltiples necesidades sociales. La respuesta a estas demandas es difícil realizarla desde estructuras rígidas y de respuesta lenta como son tanto las formas de gobierno colegiales como las burocráticas.

Una universidad en un nuevo entorno global

No sólo los objetivos y la diversificación interna de las universidades ha cambiado, el entorno de las universidades ha cambiado también radicalmente. Por un lado, los cambios tecnológicos y de la información están creando un nuevo entorno caracterizado por (Scott, 1996):

- La aceleración de la innovación científica y tecnológica.
- La rapidez de los flujos de información que suponen una nueva dimensión del espacio y del tiempo del conocimiento.
- El aumento del riesgo en la mayoría de los fenómenos por la falta de previsibilidad de los resultados.
- La complejidad creciente de los fenómenos y la no-linealidad de los procesos.

Por otro lado, la globalización económica y las comunicaciones están desarrollando la competencia entre las instituciones hasta límites imprevisibles. La oportunidad de cualquier institución, en cualquier lugar del mundo, para buscar un nicho adecuado a sus posibilidades es un hecho factible. La internacionalización de los estudiantes es un fenómeno creciente en las universidades más destacadas del mundo, lo que tendrá efecto sobre todo el sistema. La investigación o los servicios ya no son necesariamente una cuestión local, sino que crecientemente se está internacionalizando.

Ambas tendencias, rapidez y complejidad de la información y globalización del mercado universitario, exigen instituciones con sistemas de gestión capaces de dar respuestas rápidas a los retos que se plantean.

El modelo organizativo de la Universidad Universal

Los cambios en el modelo de universidad se manifiestan en nuevos papeles para la institución, pero también para las otras dos fuerzas implicadas en la coordinación de los sistemas universitarios. El nuevo modelo de universidad lleva aparejado cambios en el papel de los gobiernos e incremento en el papel del mercado como fuerza impulsora del sistema.

El papel del estado como fuerza directriz

El incremento en la autonomía de las universidades que se ha producido en la Europa continental a partir de los años ochenta se ha debido a que los gobiernos han percibido la dificultad e inconveniencia de seguir manteniendo un control rígido sobre las universidades en un mundo tan cambiante (Neave y van Vught, 1991, 1994). Este incremento de la autonomía es fruto de una nueva manera de afrontar la gestión de las instituciones públicas por parte del propio estado. Esta nueva concepción de la gestión pública (*new public management*) se basa en los siguientes principios (Dill, 1997):

- a) Separar los intereses del gobierno como “propietario” o financiador de una agencia de sus propios intereses como “cliente” de la misma agencia.
- b) Fijar los objetivos de rendimiento para las agencias gubernamentales.
- c) Delegar en las agencias la responsabilidad sobre el origen y el uso de los recursos.
- d) Estimular el rendimiento a través de contratos explícitos, la competencia entre agencias e incluso su privatización.

El movimiento generalizado hacia una mayor independencia de las universidades que se manifiesta desde los años ochenta no se ha realizado sin pedir nada a cambio. La mayor dosis de libertad ha ido acompañada de mayores exigencias de eficiencia interna, mejora en los sistemas de gestión interna, medidas para asegurar la calidad, respuesta al mercado etc. La implantación en toda Europa de sistemas de evaluación y garantía de la calidad en los últimos diez años es una consecuencia clara de ese movimiento de mayores demandas de rendición de cuentas (Frazer, 1997).

Incluso en Estados Unidos, un país donde la tradición de eficiencia en las universidades es notable, uno de los temas de política educativa que es considerado prioritario para los próximos años es el papel de los gobiernos en buscar mecanismos para animar a las instituciones a mejorar la productividad, la eficiencia y la rendición de cuentas (AGB, 1999). Asimismo, la introducción de mecanismos de financiación por rendimiento se está generalizando en Europa y Estados Unidos como un mecanismo de promover la eficiencia en las universidades y la respuesta de éstas a las demandas sociales (Mora, 1998).

El papel del mercado como fuerza directriz

El cambio en la misión de la universidad, la necesidad de mejora, la creciente complejidad de las universidades, la competitividad y la diversificación en el ámbito internacional y nacional (Meek *et al.*, 1996), hacen que una mayor inclinación de los sistemas universitarios hacia el *mercado* (sea un medio poderoso de estimular la sensibilidad de las insti-

tuciones para satisfacer las demandas sociales (Neave y Van Vught, 1991). Esta *marketization* de la educación superior (Williams, 1995) está basada en la creencia de que la introducción de tendencias de mercado en la educación superior proporcionará incentivos a las universidades para mejorar la calidad de la enseñanza y de la investigación, para mejorar la productividad académica, para estimular la innovación en los programas académicos y para mejorar los servicios que proporciona a la sociedad en general (Dill, 1997). La introducción de tendencias de mercado ha sido defendida por expertos y organismos internacionales como la mejor manera de asignar recursos a un sistema universitario de masas, crecientemente enfocado a una gran variedad de servicios y a la enseñanza de la población adulta a lo largo de toda la vida (UNESCO, 1995; World Bank, 1994; OCDE, 1990).

La promoción de mecanismo de mercado en la educación superior exige que se introduzcan diversas políticas públicas que tiendan a modificar el comportamiento de los elementos implicados. Cambios en la estructura de la propiedad de las instituciones y en la participación de los usuarios en el coste de los servicios, diversificación entre las instituciones, y competencia de éstas por los alumnos, los profesores y los contratos de servicios, son algunos de los mecanismos básicos para introducir comportamientos de mercado en la educación superior (Dill, 1997; Williams, 1996).

Las universidades han pasado de ser agencias públicas primero a instituciones culturales autónomas después, para estar convirtiéndose en estos momentos en entidades empresariales basadas en las nuevas ideas de gestión pública, gestión por objetivos, etc. (Bleiklie, 1998).

El modelo estadounidense: pionero de las nuevas tendencias

El sistema de educación superior de Estados Unidos está ejerciendo una influencia notable sobre Europa por su capacidad para introducir las fuerzas del mercado en las universidades y para asegurar la competencia económica del país (Neave, 1995). El modelo norteamericano de organización del sistema universitario es visto actualmente como el más adecuado para un sistema crecientemente voluminoso (por el paso de una universidad de elite a una universidad de masas) situada en un mundo crecientemente complejo (dada la globalización y velocidad de la transmisión de los conocimientos).

En palabras textuales de un experto norteamericano:

“The American system of higher education, with its openness, diversity and scholarly achievement, is the envy of the world (...). Unencumbered by suffocating ideology, the vitality and integrity of the American college and university are unmatched” (Boyer, 1987).

Las palabras, pueden parecer presuntuosas, pero sólo ponen de manifiesto una realidad obvia para cualquier observador imparcial. Consideremos cuáles son los rasgos esenciales de aquel sistema que lo han hecho tan exitoso en responder al reto de la Universidad Universal.

Los rasgos del sistema norteamericano

Varios rasgos definen el sistema universitario de Estados Unidos:

- *Diversidad*. La respuesta a la demanda masiva de educación superior ha sido estable-

cer un sistema diversificado y segmentado que permite combinar razonablemente equidad y excelencia. Se distinguen varios tipos de establecimientos en función de la duración de la formación: a) *Community Colleges* para estudios de dos años. b) *State Colleges*, que ofrecen carreras de cuatro años. c) *Universities*, que ofertan todo tipo de actividades universitarias e importantes programas de investigación.

- *Competencia*. Los mecanismos de mercado son muy importantes, existiendo criterios para desarrollar la competencia entre instituciones tanto para estudiantes, profesores, investigadores y patrocinadores. Esta competición se ejercita entre establecimientos privados, públicos y entre ambos sectores.
- *Control social independiente*. Los estados, con autonomía reconocida o no, han establecido mecanismos de control social sobre las instituciones. Como ejemplo podemos considerar el caso de la *State University of New York* (SUNY), uno de los más grandes sistemas universitarios públicos americanos.²¹ SUNY cuenta con más de 400.000 estudiantes en 64 campus, de los que cuatro son universidades. El Estado de Nueva York no reconoce la autonomía universitaria como principio constitucional. SUNY está sometida a la autoridad de un *Board of Trustees*, con 16 miembros designados por el Gobernador por un periodo de siete años. Suelen ser notables personalidades del mundo empresarial que se reúnen al menos una vez al mes. Cada campus cuenta con su propio *Board* compuesto por personalidades locales.
- *Profesionalización del gobierno y de la gestión*. El gobierno y la gestión de las instituciones están en manos de profesionales. Siguiendo con el ejemplo de SUNY, a la cabeza de cada campus se encuentra un presidente nombrado por el *Board* del campus, que ha sido reclutado en el mercado nacional y confirmado en su función por el *Chancellor* de SUNY. El presidente propone un equipo de vicepresidentes responsables de cada área de actividad. El más importante (el *Provost*) es reclutado en el mercado nacional y se ocupa de los asuntos académicos. Salvo el Presidente y el *Provost* el resto de los vicepresidentes son altos funcionarios que han efectuado una carrera en la Administración del estado.
- *Recursos*. El sistema norteamericano goza de gran prestigio internacional, pero también nacional. La valoración que los ciudadanos tienen del sistema de educación superior es muy elevada, lo que se traduce en aportaciones financieras abundantes, tanto públicas como privadas.²²

El éxito del sistema norteamericano

La superioridad del sistema de educación superior norteamericano se manifiesta de varias formas. Por un lado, la extensión y el acceso a la educación superior más que duplica en Estados Unidos el de un país como Suecia, modelo habitual de equidad (Tabla 4).

²¹ Este ejemplo de la SUNY está tomado de Arias (1999).

²² Una reciente encuesta popular colocaba a las universidades en la primera posición como promotoras del éxito económico y político de aquel país. Esa alta valoración popular explica la abundante financiación de sus universidades. Mientras que las aportaciones públicas a las universidades son semejantes en EE.UU. y la UE (en torno al 1,1 % del PIB), las aportaciones privadas allí llegan al 1,3 % del PIB frente a un escaso 0,2 % en la UE (OCDE, 1998).

TABLA 4.
ACCESO A LA EDUCACIÓN SUPERIOR Y PORCENTAJE DE GRADADOS

	Porcentaje estudiantes		Años esperados en ed. superior	Porcentaje de graduados
	18-21 años	22-25 años		
Estados Unidos	35	22	3,7	57
Suecia	14	18	2,2	23

Fuente: OCDE (1998)

Otro indicador, que no sólo depende de las universidades, pero que está muy unido a la actividad de ellas, es el número de premios Nobel en dos disciplinas muy relacionadas con el avance tecnológico y económico: Física y Economía. Las diferencias a favor del sistema de ciencia norteamericano son avasalladoras, y la desventaja de Europa no hace más que crecer cuando se comparan los dos periodos considerados en la Tabla 5.

TABLA 5.
NÚMERO DE PREMIOS NOBEL EN FÍSICA Y ECONOMÍA

	FÍSICA		ECONOMÍA	
	USA	UE-15	USA	UE-15
1969-1984	22	12	12	9
1985-1998	20	2	16	5

Fuente: Psacharopoulos (1999a)

Algún otro indicador como puede ser la masiva asistencia de estudiantes de países en desarrollo a las universidades norteamericanas, junto con el creciente abandono de las universidades europeas, muestran una preponderancia de las universidades norteamericanas que han hecho preocuparse seriamente a los gobiernos europeos.²³

EL GOBIERNO DE LA NUEVA UNIVERSIDAD

Los cambios profundos en los sistemas universitarios y en las relaciones de estos con los gobiernos han provocado y están provocando cambios también profundos en las for-

²³ Es interesante notar, como lo hace Teichler (1998), que el famoso Informe Dearing no hace una sola mención a las universidades europeas ni como socias ni como competidoras. A lo largo de todo el informe el único modelo de referencia es el de Estados Unidos.

mas de gobierno de las instituciones que necesitan adaptarse a una nueva situación que es radicalmente distinta de la que existía hace tan sólo dos décadas.

La comparación de lo que ha sucedido en distintos países permite extraer algunas conclusiones sobre la dirección de los cambios en las formas de gobierno (De Boer, 1996):

- Las reformas han ocurrido en todos los países en un mismo periodo de tiempo (desde mediados de los ochenta hasta la actualidad).
- Las reformas en las formas de gobierno han afectado a muchos sistemas, mientras que en otros el cambio es todavía objeto de discusión en la actualidad.
- Las universidades gobernadas por el sistema "colegial" han sido el objetivo principal de los ataques.
- Las soluciones adoptadas van todas en el mismo sentido: desarrollar la eficiencia e introducir estructuras de gestión empresarial.

El hecho más común en todas las transformaciones realizadas o discutidas, es la tendencia generalizada hacia la introducción en las universidades de técnicas de gestión empresarial, estableciendo en el gobierno de las universidades criterios de racionalidad empresarial o, usando un anglicismo en boga, introduciendo el "managerialismo" en las universidades.

Las características que definen el *managerialismo* en las instituciones universitarias son éstas (Neave y Van Vught, 1991):

- Mayor influencia de los agentes externos en la gestión de las instituciones.
- Un mayor hincapié en la gestión estratégica, diseño de metas, etc..
- La adopción de actitudes y técnicas desarrollada y aplicada en las empresas.
- Un incremento notable del liderazgo y una disminución sensible de las formas colectivas en la toma de decisiones.

En la mayoría de los países las reformas han sido llevadas a cabo con resistencias por parte de los académicos, pero no con un enfrentamiento total. La experiencia demuestra que no existen evidencias de que estos procesos hayan atacado la autonomía sustantiva, y sí bastantes de que se ha desarrollado la autonomía de procedimiento (Goedegebuure *et al.*, 1994b). A pesar de todo, hay una queja constante por parte de los académicos de intromisiones en la autonomía universitaria. Esto es debido a que en general el resultado de la aplicación de estas innovaciones se traduce en cambios molestos para los académicos tales como (Goedegebuure *et al.*, 1994b): Mayores exigencias de carga docente, cambios en los mecanismos de funcionamiento que ya están bien establecidos, demandas de rendición de cuentas, aumento del poder de los órganos centrales de las instituciones, y la implantación de fuerzas de mercado, lo que es percibido por muchos como una estrategia sofisticada para pervertir las instituciones.

La respuesta real de los académicos a las nuevas tendencias se puede apreciar en un estudio referido a Australia, un país donde los cambios han sido drásticos. La Tabla 6 presenta los resultados de las opiniones de tres grupos de académicos sobre los resultados de la aplicación de nuevas técnicas de gobierno y gestión en sus universidades (Meck y Wood, 1996). Se puede observar que la visión que se tiene de los cambios está fuertemente marcada por el nivel de toma de decisión en el que está el individuo encuestado. Aquellos académicos que ocupan cargos centrales en la institución son mucho más favorables a los cambios emprendidos que los decanos de las facultades. Y los decanos, mucho más que los jefes de departamento, que representan el tercer nivel de toma de decisiones en las universidades.

TABLA 6.
**LAS OPINIONES DE LOS ACADÉMICOS AUSTRALIANOS SOBRE LAS REFORMAS EN LOS
 PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN UNIVERSITARIA.**

¿Tienen oportunidad los académicos de definir los planes institucionales?		
	Acuerdo (%)	Desacuerdo (%)
Cargos institucionales	71	21
Decanos	56	29
Jefes de Departamento	43	43
Los valores académicos y los de gestión, ¿están frecuentemente en conflicto?		
Cargos institucionales	30	53
Decanos	47	40
Jefes de Departamento	65	20
¿Las decisiones "colegiales" deben tener prioridad sobre las ejecutivas?		
Cargos institucionales	19	63
Decanos	42	38
Jefes de Departamento	61	22

Fuente: Meek y Wood (1996)

A la vez que existe un acuerdo en la necesidad de incrementar las técnicas de gestión empresarial, existe también acuerdo sobre que las universidades no pueden ser gobernadas como grandes empresas. Existen razones poderosas para pensar que la gestión empresarial sólo es posible hasta un cierto límite, por encima del cuál los efectos serían posiblemente devastadores sobre la propia institución. Algunos de los factores específicos de las universidades que han de tenerse en cuenta en su funcionamiento interno son éstas:

- *La cultura de los académicos.* Tradicionalmente los académicos han sido profesionales desarrollando su actividad en una institución y no propiamente trabajadores de la misma. Este espíritu forma parte substancial de la cultura universitaria. Los académicos, por su peculiar función de generadores de conocimiento, han de tener un tratamiento específico.
- *La libertad académica.* La libertad académica supone que los académicos deben tener la libertad de desarrollar procedimientos propios de enseñanza e investigación que no tienen por qué estar plenamente integrados en una estructura jerárquica típica de las empresas productivas.
- *La fragmentación institucional.* Los académicos no siempre se sienten como integrantes de una institución. La disciplina científica, por ejemplo, define a los académicos en mucha mayor medida que su pertenencia a una institución. Estas actitudes hacen que exista una fragmentación insuperable dentro de las instituciones y sea problemático establecer planes de acción conjunto que son típicos de las empresas.

- *La multiplicidad de intereses.* Las universidades tienen intereses múltiples (enseñanza, investigación y servicios) con múltiples facetas que no son fácilmente jerarquizables ni objetivo de planes coordinados sencillos.

Existen, por tanto, dificultades importantes para instaurar sistemas de gestión empresarial en las universidades, y los intentos en este sentido deben tenerlas en cuenta, no intentando sobrepasar unos límites que son inherentes a la propia función de las universidades.

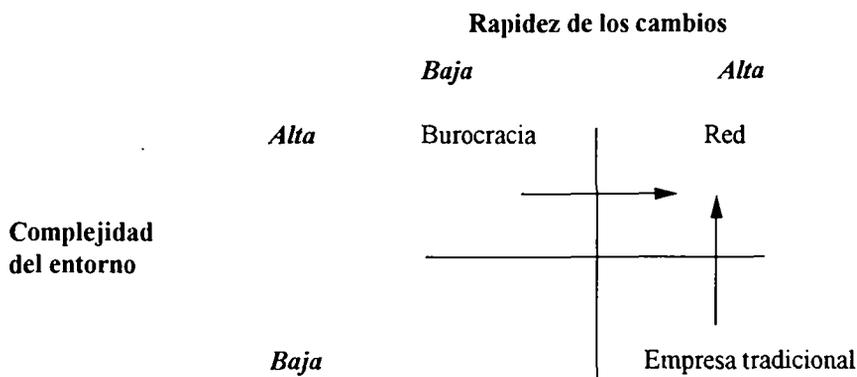
Entre los expertos se proponen formas de gestión de las universidades que acercándose a las técnicas de gestión empresarial, respeten más las especiales idiosincrasias de las instituciones universitarias. Van Vught (1996) habla de la planificación cibernética como una forma adecuada de gestionar las universidades: una planificación que responde instantáneamente a los efectos del entorno, se adapta a él, y le da respuesta sin que necesariamente el sistema globalmente tenga que afrontar el problema y decidir una solución. En esta imagen, la universidad aprende del entorno y utiliza ese aprendizaje para hacer ajustes de acuerdo con las prioridades de la institución (Bargh *et al.*, 1996).

Otra imagen utilizada para expresar recientes tendencias en la organización de las universidades es la de la universidad emprendedora (Clark, 1998; Bargh *et al.*, 1996). Bajo esta imagen, la universidad se considera como un ser vivo, inteligente en su funcionamiento, adaptándose continuamente a su entorno. En esta imagen la fuerza directriz es el mercado que informa a las universidades sobre oportunidades y relaciones de intercambio.

Para representar las tendencias actuales en la organización de las universidades, Dill y Sporn (1996) presentan el modelo de la Figura 4. En este modelo se utilizan dos coordenadas: una horizontal que valora la rapidez de los cambios y otra vertical que considera la complejidad del entorno. El modelo *Red*, que los autores proponen como aquel al que deben tender las universidades en sus formas de gobierno y gestión sirve para responder rápidamente a unas situaciones de creciente complejidad.

Un modelo *Red* de gestión institucional es el que mejor se adaptaría a la complejidad creciente del entorno al que las organizaciones jerárquicas no son capaces de reaccionar. Una *Red* significa la existencia de relaciones estructuradas entre individuos o grupos con

FIGURA 4.
MODELOS DE GESTIÓN PARA LAS UNIVERSIDADES



intercambios de comunicación laterales y recíprocos. Este modelo, al que también se están aproximando grandes empresas, tiene de algún modo parecido con los sistemas tradicionales de gobierno de las universidades, siendo visto por los expertos como una alternativa razonable para ser implementada en estas instituciones (Dill y Sporn, 1996; Bargh *et al.*, 1996; Dopson y McNay, 1996). El modelo de gestión de la Universidad de Amsterdam (Acherman, 1998) que resumimos a continuación es un buen ejemplo de esta concepción del gobierno de una institución que aúna descentralización con eficiencia en la gestión.

Dos ejemplos de las nuevas tendencias en gestión

Las tendencias de gestión que se han referido anteriormente son habituales en las universidades norteamericanas y australianas, mientras que son bastante más recientes en Europa. Hay tres países que lideran el movimiento hacia las nuevas formas de gestión universitaria en Europa: Reino Unido, Países Bajos y Suecia. Se presentan a continuación sendos ejemplos de la aplicación en Europa de estas nuevas políticas institucionales.

La Universidad de Amsterdam²⁴

La Universidad de Amsterdam ha realizado recientemente transformaciones importantes (como casi todas las universidades holandesas) gracias a las posibilidades que le otorga la nueva ley de 1997 que abolía, tras 25 años de pervivencia, el viejo sistema de gobierno basado en la mayoría. En palabras de Acherman (1998) se ha abandonado el principio de que "todos son responsables de todo, pero nadie se responsabiliza de ningún asunto en concreto".

La nueva organización central de la universidad se basa en:

- *El Consejo de Supervisores*. Consta de cinco miembros nombrados por el Ministro de Educación. Son todos externos a la universidad. Normalmente alguno de una gran empresa, alguna personalidad del entorno local (el ex-alcalde de Amsterdam en el caso de esta universidad), algún ilustre académico ya retirado, etc.. El Consejo de Supervisores nombra al Consejo Ejecutivo, aprueba el presupuesto y supervisa el funcionamiento del Consejo Ejecutivo
- *El Consejo Ejecutivo*. Un Consejo Ejecutivo de tres personas gobierna la universidad. Son nombrados por el Consejo de Supervisores. Uno es el Presidente, otro el Rector Magnífico y el tercer es el Vicepresidente Ejecutivo. El primero representa a la universidad y es responsable del gobierno, el Rector es responsable de asuntos académicos y el tercero se dedica a los asuntos financieros. Sin embargo sus decisiones son tomadas en equipo, actuando como un triunvirato.

En la nueva organización, las facultades han adquirido una importancia notable debido al importante proceso de descentralización abordado. La estructura de las facultades se basa en los siguientes elementos:

- *Decano*. Nombrado por el Consejo Ejecutivo, no necesariamente entre los miembros de la facultad. Los directores de los institutos y departamentos son responsables ante el

²⁴ La información que se presenta en esta sección está tomada básicamente de Acherman (1998).

Decano. Actúa en un sistema descentralizado como el responsable máximo de la Facultad en todos los aspectos, incluidos los financieros. Está apoyado por un Gerente de amplio poder dentro de la Facultad. Las facultades se han convertido en unidades independientes que pueden llegar a estar muy diferenciadas.

- *Institutos de educación*. Cubren los programas educativos. Dirigido por un Director de Educación es responsable de la calidad del programa. El Director decide quién y qué se enseña, controlando cómo se hace. El Director del Instituto recibe el presupuesto del programa y “alquila” a los profesores de los distintos departamentos, o de fuera de la universidad, si no encuentra a los adecuados dentro de ella.
- *Institutos de investigación*. Funcionan de modo semejante a los de educación.
- *Departamentos*. Dirigido por un Director de Departamento responsable de mantener un grupo de académicos competentes en la disciplina y en las diversas sub-disciplinas. Es nombrado por el Consejo Ejecutivo a propuesta de los miembros del Departamento. Responsable de políticas académicas y de personal. De su buen trabajo depende que el personal de su departamento sea “alquilado” por los institutos de ésta u otra universidad.

El sistema de esta universidad, típico del nuevo modelo holandés, se caracteriza como se puede apreciar por los siguientes hechos:

- Un estricto control social de la universidad con cargos hasta nivel de decano nombrados por instancias en las que los académicos son meramente consultados.
- Un sistema profundamente descentralizado de gestión con un entramado de centros de decisión importantes, financiera y académicamente.
- Un sistema de “alquiler” de los académicos que extrema la responsabilidad de estos en el cumplimiento de sus deberes profesionales.

*Las nuevas universidades británicas*²⁵

En el Reino Unido hay dos tipos de universidades. Las “viejas” universidades constituidas con anterioridad a 1992 y las “nuevas” que son el resultado de la transformación en universidades de los antiguos *Polytechnics*. Ambos tipos de instituciones han elaborado prácticas de gobierno y gestión distintas:

- Universidades “nuevas”. Cuentan con una estructura de gobierno que mantiene siempre una nítida separación entre la vertiente económica y académica. Así, un *Board of Governors* de 12 a 24 miembros con mayoría externa (industriales, profesionales o autoridades locales) es responsable de la dirección estratégica y la salud financiera de la institución. Por el contrario el *Academic Board* (de 30 a 40 miembros) es responsable de regular y dirigir las funciones académicas. Las decisiones con implicaciones conjuntas están sujetas a ratificación. Un *Chairman* elegido por el *Board of Governors* es responsable de llevar a cabo sus decisiones, así como de la organización, administración de la institución y la dirección del personal.
- Universidades “viejas”. Se gobiernan por el *University Council*, órgano colegiado (de 30 a 50 miembros) presidido por el *Chancellor*. Está integrado por una mayoría de miembros externos que se reúnen entre tres y seis veces por año. Nombra al *Vice-*

²⁵ Estas notas sobre “viejas” y “nuevas” universidades británicas están basadas en Arias (1999).

chancellor (rector) que es el jefe ejecutivo de la universidad. El *Senate* (entre 50 y 100 miembros) que es el encargado de los asuntos académicos. La *Court* (que puede llegar a tener más de 400 miembros) se reúne por lo menos una vez por año para tomar en consideración el informe anual y aprobar las cuentas.

En términos generales, tal y como se presenta en el siguiente esquema, la gestión de las universidades “nuevas” se asocia con la de organizaciones más dinámicas, resolutivas e innovadoras. Las universidades “nuevas” siguen más las tendencias actuales de gestión, siendo el equilibrio de poder más favorable a la dirección ejecutiva que al profesorado.

TABLA 7.
DIFERENCIAS BÁSICAS EN EL GOBIERNO DE LAS “VIEJAS” (PRE-1992) Y “NUEVAS” (POST-1992) UNIVERSIDADES BRITÁNICAS.

	Universidades “viejas”	Universidades “nuevas”
Dirección ejecutiva Órganos Académicos Claustro Gestión Consejo de Gobierno	Débil Fuertes Presente Administrativa y grande Grande	Fuerte Débiles Ausente Bien desarrollada Pequeño
Características	De movimientos lentos Falta de respuesta al mercado Tradicional Colegial/Democrático Administración centralizada	Sensible Innovadora Oportunista Decisiones ejecutivas Administración descentralizada
Desequilibrios	Senado demasiado fuerte Ejecutivo demasiado débil Consejo de Gobierno muy grande	Consejo académico débil Ejecutivo muy fuerte Falta de estructuras de consulta

Fuente: Ackroyd y Ackroyd (1999)

EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES: UNA DESCRIPCION GENERAL DE MODALIDADES

Las tendencias mencionadas en las páginas anteriores, tanto sobre las relaciones entre gobiernos y universidades, como sobre las formas de gobierno de las instituciones, están afectando a los sistemas universitarios de los todos los países, aunque con diferente ritmo. Para observar con más detalle cuál es el nivel de desarrollo de estas tendencias presentamos en las siguientes páginas un resumen de la situación en los países occidentales. Hemos agrupado la información en cuatro apartados:

- El nivel de autonomía de las instituciones
- Las formas básicas de gobierno institucional

- La estructura básica del sistema de financiación
- El poder de los académicos

Hay que hacer dos advertencias respecto a los resultados que se presentan a continuación:

- a) Se trata de resultados obtenidos de la información publicada sobre los distintos países, que no siempre es homogénea ni actual. Dado que se están produciendo cambios constantemente, la actualidad es importante. Por ello, hemos solicitado información sobre los aspectos básicos a colegas de cada país. En ambos casos, información publicada y respuestas de colegas, las impresiones personales sobre aspectos tan vividos como son los del gobierno universitario pueden introducir sesgos que no afectan a la visión global que pretendemos ofrecer en estas páginas.²⁶
- b) La información que a continuación se presenta no puede ser aislada del contexto que se ha presentado en las páginas anteriores y que puede consultarse en las referencias de información publicada que se citan para cada país.²⁷ Conceptos como autonomía universitaria son entendidos de tan distinta manera en cada país que pueden producirse malinterpretaciones en algunas definiciones.²⁸ Estos matices, aunque puedan ser importantes en algún caso, tampoco perturban la visión general que ofrece la información presentada a continuación.

²⁶ Prueba de ello es que a alguna pregunta, colegas de la misma universidad contestan contradictoriamente. Por otro lado, un ilustre académico de prestigio mundial en su campo, contestó a la pregunta de cómo se gobierna su universidad con un rotundo: *ni lo sé, ni me importa*. Posiblemente porque, aunque él lo ignore, tiene la envidiable fortuna de trabajar en una universidad que está considerada como modelo de buen gobierno y gestión en la que los académicos pueden dedicar todas sus energías a sus verdaderas funciones.

²⁷ Los autores en los que se basa la información que se presenta en las siguientes páginas son los siguientes: Alemania (Teichler, 1991, 1999; Winkler, 1999; Schreier, 1999; Schimank, 1999; Frackmann y De Weert, 1994), Australia (Meek, 1994, 1998), Austria (Pechar y Pellert, 1998; Kellerman y Sagmeister, 1999; Sagmeister, 1999; Sporn, 1999), Bélgica (Wielemans y Vanderhoeven, 1991; Hendricks, 1999; Tavernier, 1999), Canadá (Bélanger, 1999), Dinamarca (Rasmussen, 1998, 1999; Hansen, 1999), EE.UU. (CU, 1989b; Arias, 1999; Trow, 1998), Finlandia (Välimaa, 1999; Koski, 1999; Kaipainen, 1999; Larimo et al, 1998), Francia (Chevailier, 1999; Alcouffe, 1999), Grecia (Tsausis, 1999; Psacharopoulos, 1999b; Makrakis, 1999), Irlanda (Killeavy y Colleman, 1999), Italia (Fiegna et al., 1998; Moscati, 1999; Boffo, 1999), Islandia (Jonasson, 1999), Japón (Yoshimoto, 1999), Noruega (Tjevold, 1999; Dimmen y Kyvik, 1998), Países Bajos (De Boer et al., 1998; Acherman, 1998; De Weert, 1999. Heije, 1999), Portugal (Novais, 1999), Reino Unido (Brennan y Shah, 1994; Dearlove, 1998; Smith et al., 1999; Fulton, 1999b), Suecia (Askling, 1999a, 1999b; Bornmalm-Jardelöw, 1999; Norbäck, 1999; Niklasson, 1995), Suiza (Perellón, 1997, 1999).

²⁸ A la pregunta de si su universidad es totalmente autónoma, algunos alemanes contestan que sí. Sin embargo sus profesores son nombrados por los gobiernos de los *länder* entre una terna que presenta la universidad. Las finanzas son también reguladas en detalle por los *länder* (aunque no en todos). Cualquiera de estos aspectos haría negar a un inglés, por ejemplo, que se está hablando de una institución autónoma.

El nivel de autonomía de las universidades

El nivel de autonomía universitaria es de difícil valoración. En principio todos los sistemas universitarios occidentales utilizan la palabra autonomía para definirse. Las realidades, sin embargo, son bastante diferentes. La clasificación de sistemas universitarios que realizamos a continuación es todo lo estricta que permite el concepto de autonomía, es decir, muy poco. Hemos clasificado los países en tres tipologías: a) Aquellos con larga tradición de autonomía; b) aquellos en los que la plena autonomía es un hecho reciente y no siempre completamente conseguido; y c) aquellos en los que, a pesar de declaraciones formales de autonomía, se perciben ciertas inconsistencias.

1. Países con universidades tradicionalmente autónomas:

- Estados Unidos: La educación superior depende de los estados, existiendo grandes diferencias entre ellos. Tradicionalmente autónomas, aunque no todo el sistema universitario goza de autonomía. En general, es un valor a la baja respetado en las grandes instituciones, pero menos en las redes básicas de educación superior.
- Australia: Tradicionalmente autónomas. El gobierno define las políticas universitarias a través de un organismo estatal que legisla sobre todo el sistema.
- Canadá: Universidades autónomas con estatus de organismo privado. Dependen de los gobiernos provinciales. Existen diferencias significativas entre provincias.
- Reino Unido: Tradicionalmente autónomas. Los politécnicos, convertidos en universidades en 1992, son autónomos sólo desde ese momento. Desde 1970, la repercusión de las políticas universitarias del gobierno sobre el sistema ha sido muy significativa, habiendo acabado con lo que los británicos llaman la "golden age" de la independencia.
- Irlanda: Tradicionalmente autónomas con estatuto privado. No ha habido cambios substanciales en las últimas décadas.

2. Países con universidades que han recibido recientemente autonomía plena:

- Países Bajos: Universidades plenamente autónomas desde 1985. El resto del sistema de educación superior no lo es. Una nueva ley de 1997 amplía notablemente la independencia de las instituciones para auto-gobernarse.
- Suecia: Universidades plenamente autónomas desde 1993. Una cierta autonomía empezó en 1977 pero con muchas restricciones. Hasta 1993 las universidades no nombraban sus profesores.
- Finlandia: Universidades plenamente autónomas desde 1997, permitiéndoseles desde este momento establecer políticas de personal y asignar recursos libremente. Anteriormente, eran autónomas sólo para asuntos académicos.

Italia:	La autonomía está reconocida en la constitución pero nunca había sido puesta en práctica hasta 1993 en el que se estableció de hecho la plena autonomía universitaria.
Portugal:	Autonomía académica desde 1986 pero sólo financiera desde 1996. Los institutos politécnicos no son autónomos.
Islandia:	Completamente autónomas desde 1999.

3. Países con universidades formalmente autónomas, pero con dependencia importante de los gobiernos en algunos aspectos, especialmente financieros y de personal:

Suiza:	Universidades autónomas sólo para asuntos académicos. Dependen de los cantones (excepto las dos federales) que ejercen un control substancial sobre las universidades.
Alemania:	Universidades autónomas para asuntos académicos y de gestión interna. Dependen de los <i>länder</i> . En algunos de ellos se están dando pasos para una completa autonomía, incluso financiera. El gobierno de los <i>länder</i> sigue nombrando a los profesores.
Dinamarca	Autonomía académica, pero no financiera. Las universidades son organismos del <i>estado</i> .
Noruega	Autonomía académica, pero no financiera. Las universidades son organismos del <i>estado</i> .
Austria:	La ley de 1993 define las universidades como “parcialmente” autónomas. Esta ley supuso un desarrollo de la autonomía en referencia al estatus anterior, pero mantiene un detallado control del gobierno sobre aspectos financieros y académicos.
Bélgica:	Universidades autónomas sólo para asuntos académicos. En Flandes existe un proyecto de autonomía completa.
Francia:	Universidades autónomas sólo para asuntos académicos. Las universidades son organismos públicos autónomos.
Japón:	Universidades autónomas sólo para asuntos académicos. Están actualmente en un proceso de reforma que incrementará la independencia de las universidades.
Grecia:	Aunque formalmente la Constitución de 1982 estableció la autonomía plena de las universidades, todavía hoy su puesta en práctica es bastante escasa.

El nivel de autonomía institucional

La información que se ha presentado en el apartado anterior refleja situaciones legales u opiniones globales acerca del nivel de independencia, pero que pueden estar alejados de las realidades concretas. Para conocer el nivel real de independencia de las decisiones en los países occidentales, McDaniel (1996) realizó un estudio sobre las pautas de gobierno en las universidades obtenida a partir de la valoración de 19 indicadores de gestión universitaria. En la Tabla 8 se presentan los resultados para un conjunto de países que hemos

seleccionado entre la larga lista, elaborado en el citado estudio.²⁹ En la última columna hemos calculado un indicador que mediría el “porcentaje de dependencia” de las universidades de los respectivos gobiernos tutelares. A la luz de los resultados de esta tabla se podrían clasificar los sistemas universitarios en tres grupos que coinciden relativamente bien con las categorías que hemos establecido en el apartado anterior:

- *Universidades con altos niveles de autonomía.* Universidades del mundo anglosajón, con tradición de autonomía.
- *Universidades con niveles medios de autonomía.* Algún caso de Estados Unidos y Canadá, junto con países europeos con autonomía reciente.
- *Universidades con escasa independencia.* Países con autonomía parcial y escasa en algunos aspectos. Un estado norteamericano está incluido en este grupo, lo que muestra la diversidad de la educación superior en Estados Unidos.

Si se observan los resultados por áreas, se aprecia cómo en los países europeos (con la excepción del Reino Unido), incluso en los que tienen mayor nivel de autonomía, el control de las universidades sobre las políticas de estudiantes es muy escaso. Las universidades europeas tampoco son excesivamente independientes en las políticas de personal. La gestión y los aspectos relacionados con la enseñanza son las áreas en las que mayor independencia tienen las universidades europeas.

TABLA 8.
NIVEL DE INDEPENDENCIA DE LAS DECISIONES EN LAS UNIVERSIDADES

	Financiación	Gestión	Educación	Personal	Estudiantes	Indicador*
Reino Unido	1.6	1.3	1.3	1.0	1.3	8%
California	2.0	1.0	2.0	1.0	1.6	13%
Australia	1.4	1.3	1.5	1.5	2.0	14%
Quebec	2.0	1.3	1.3	1.0	2.3	15%
Columbia Brit.	3.0	1.3	2.3	1.3	2.6	28%
Países Bajos	1.4	2.0	1.8	1.5	4.0	29%
Suecia	2.6	1.7	1.5	2.3	2.7	29%
Nueva York	2.4	2.3	2.8	2.0	2.0	33%
España	1.2	2.0	2.0	2.8	4.0	35%
Francia	1.2	2.7	3.0	5.0	3.7	53%
Alemania	4.4	1.7	2.5	4.0	4.7	62%
Austria	3.2	3.0	4.0	4.3	3.7	66%
Grecia	4.6	3.7	1.0	4.0	5.0	67%
Mississippi	4.2	4.3	3.8	4.5	2.3	71%

Fuente: Basado en McDaniel (1996)

Valores medios sobre 1 (totalmente independiente) y 5 (totalmente dependiente)

* Este indicador que hemos estimado valdría 0 en el caso de que todas las respuestas fueran “totalmente independiente” y 100 en el caso de que todas las respuestas fueran “totalmente dependiente”.

²⁹ El estudio considera países, pero también estados de Estados Unidos, *länders* de Alemania, y provincias canadienses. Hemos escogido sólo algunos casos más destacados.

La estructura de gobierno de las universidades

Las formas de gobierno de las universidades varían fundamentalmente entre dos tipologías: países en los que el órgano supremo de poder es nombrado externamente, y países en los que el control social sobre las universidades es escaso, siendo los académicos los que detentan la mayor dosis de poder. En general, los países con universidades más autónomas son aquellos en los que la "propiedad" de la universidad no está en manos de los académicos.

1. Consejo de Gobierno (externo o predominantemente externo), rector nombrado.

- Australia: Consejo de Gobierno compuesto mayoritariamente por no académicos. Es potestad del Consejo de Gobierno delegar poderes sobre cuestiones académicas en los Consejos Académicos. El Consejo de Gobierno suele seguir las recomendaciones de los Consejos Académicos en asuntos de su competencia. Rectores y vicerrectores son nombrados por el Consejo de Gobierno entre profesionales de otras universidades. Decanos y jefes de departamento son nombrados también por el Consejo de Gobierno.
- Estados Unidos: Las situaciones puede variar mucho entre estados. En general las universidades públicas están bajo el poder de un Consejo de Regentes (o *trustees*) nombrado por el Gobernador del estado o elegido por los ciudadanos dentro de las convocatorias regulares de elecciones políticas. En algún caso, asociaciones relacionadas con la universidad tienen representantes. El Presidente de la universidad es nombrado por este Consejo. Todos los cargos de la universidad son nombrados por el Consejo de Regentes a propuesta del Presidente. Se realizan consultas informales para realizar estos nombramientos. Un Senado Académico, formado mayoritariamente por académicos elegidos, suele aconsejar sobre las políticas académicas.
- Reino Unido: El Consejo Universitario representa la mayor autoridad de la universidad. Presidido por un *Chancellor*, nombra al *Vice-chancellor* (rector) que ejerce las funciones ejecutivas. El *Vice-chancellor* proviene en la mayoría de los casos de otra universidad. Un Senado compuesto de académicos es consultado para las decisiones académicas generales. Decanos y jefes de departamento son nombrados por el *Vice-chancellor* oídos los académicos de cada instancia.
- Canadá: Un Consejo de Gobierno compuesto mayoritariamente por miembros externos a la universidad. Algunos académicos también forman parte del Consejo. El Consejo nombra al Presidente y a todos los cargos de la universidad.
- Países Bajos: Un Consejo de Supervisores de cinco miembros nombrados por el Ministro de Educación nombra a un Consejo Ejecutivo de tres personas que gobierna la universidad. Uno es el Presidente, otro el Rector Magnífico y el tercero es el Vicepresidente Ejecutivo. Los decanos

son nombrados por el Consejo Ejecutivo, mientras que los jefes de departamento son elegidos. El sistema actual está vigente desde 1997.

2. Consejo de Gobierno (externo o predominantemente externo), rector elegido.

Suecia: La máxima autoridad es el Consejo de la Universidad compuesto de quince miembros: siete externos nombrados por el gobierno, tres elegidos por los académicos, tres elegidos por los estudiantes, más el rector y el presidente del Consejo, que también es nombrado por el gobierno. Los miembros externos son mayoría (ocho de quince). Todas las decisiones importantes han de ser aprobadas por este Consejo. El rector es propuesto por académicos y estudiantes en procesos electorales, pero nombrado por el gobierno nacional. El decano es propuesto por los académicos y nombrado por el rector. El rector nombra a los jefes de departamento (esta norma puede variar de unas universidades a otras). Sistema vigente desde 1993.

3. Consejo de Gobierno (predominantemente interno con participación externa), rector elegido.

Irlanda: El Consejo de Gobierno de la universidad está compuesto del presidente y otros ejecutivos de la universidad, representantes de los académicos, del personal no académico, de los graduados y de los estudiantes, junto con representantes nombrados por el gobierno y por las autoridades locales.

Italia: El Consejo de Administración está constituido por representantes de los académicos, personal, estudiantes (10%), y por individuos nombrados por instituciones nacionales y locales (un 25%), el rector y el gerente. Este Consejo es responsable de la gestión de la institución. El Senado Académico es el máximo responsable de aspectos académicos y estratégicos. Está formado por los cargos académicos y una representación de todos los estamentos. El rector es elegido por los académicos y una representación del personal y de los estudiantes. Por procedimientos semejantes, es elegido decanos y jefes de departamento. El sistema actual fue establecido en 1993.

Dinamarca: Consejo de Gobierno básicamente interno de quince miembros, de los que dos son externos y tres estudiantes. El rector, así como los decanos y jefes de departamento son elegidos por los académicos (50%), estudiantes (25%) y empleados (25%).

Noruega: Consejo de Gobierno básicamente compuesto de académicos pero con representación externa y estudiantil. Rector, decanos y jefes de departamento elegidos por académicos (55%), estudiantes y resto de empleados.

Francia: Tres grandes consejos gobiernan las universidades: el de administración, el científico y el de vida universitaria. Todos están compuestos

de miembros elegidos entre los académicos (donde los profesores de más rango tienen la mitad de las plazas), los estudiantes y el personal no académico. Hay también representación externa. Los tres consejos conjuntamente eligen el presidente de la universidad. Los decanos son también elegidos por consejos de facultad del mismo tipo que los anteriores.

Islandia: Un Consejo de Gobierno de diez miembros, de los que dos son nombrados por el ministerio, dos elegidos por los estudiantes y uno por el personal de servicios. El rector es elegido por académicos, no-académicos y estudiantes (un tercio). Decanos y jefes de departamento son elegidos por procedimientos semejantes. El sistema actual fue establecido en 1999.

4. Sin Consejo de Gobierno externo, pero con cargos electos sometidos a ratificación gubernamental.

Suiza: Cargos elegidos por los académicos pero sometidos a la aprobación de los gobiernos cantonales (o federales en el caso de las dos universidades federales).

Alemania: Cada *länder* establece criterios distintos. Se están produciendo cambios actualmente en el sentido de introducir Consejos de Gobierno externos. En algunas universidades hay rectores y en otras presidentes, en este último caso con mayores poderes ejecutivos. Son elegidos por el *Konvent* (compuesto de profesores, empleados y alumnos) y propuestos al ministerio, que puede rechazarlo. Los jefes de departamento son elegidos por el Consejo de Departamento. Los *Ordinarius* (profesores numerarios que representan un tercio de los académicos) están representados en más de un 50% en todos los comités.

Japón: El rector es propuesto al ministerio (quien realiza el nombramiento) por comités en los que sólo están presentes los profesores de nivel superior. Comités de profesores de nivel superior proponen el decano al rector, y lo mismo sucede en los departamentos.

5 Consejos de Gobierno exclusivamente internos, rectores elegidos.

Austria: Aunque formalmente existe un Consejo de Gobierno externo, tiene un poder casi nulo. El rector es nombrado por el gobierno a propuesta del Senado de la universidad (donde los profesores de rango superior son el 50% y los estudiantes el 25%). Puede no ser profesor y tiene un poder notable. El sistema de gobierno se está reestructurando en la actualidad. Decanos y Jefes de Departamento son elegidos por comités con composición semejante.

Bélgica: El rector es elegido por un comité de profesores. Comités compuestos exclusivamente de académicos eligen decanos y jefes de departamento.

- Grecia: El rector, así como el resto de cargos académicos, es elegido por todos los académicos y representaciones del personal de servicios y de los estudiantes.
- Portugal: Rector y resto de cargos académicos elegidos por los académicos y representaciones del personal de servicios y de los estudiantes.
- Finlandia: ³⁰ Consejo de Gobierno interno compuesto de tres partes iguales (profesores de nivel alto, estudiantes y resto del personal académico o no). El rector es elegido en una reunión de los consejos de facultad (con cuotas de participación semejantes) junto con responsables de los servicios. Los consejos de facultad proponen el decano al Consejo de Gobierno. Los departamentos proponen su jefe al decano. Sistema en vigor desde 1997.

La estructura básica del sistema de financiación

Existen dos modelos básicos de financiación pública de las universidades: la subvención en bloque (*lump sum*, en la terminología internacional) y la subvención detallada por *items*. La tendencia en todos los países es clara hacia el primer procedimiento. En unos casos está (parcialmente) condicionada a resultados, siendo ésta una tendencia creciente en la mayor parte de los países.

Países en los que las universidades son financiadas con subvenciones globales:

- Australia Subvención global ligada al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
- Canadá Subvención global ligada al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
- EE.UU. Subvención global. En algunos estados, ligada al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
- Reino Unido Subvención global ligada al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
- Países Bajos: Subvención global ligada al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
- Italia Subvención global. Existe un Comisionado Gubernamental que controla que los recursos son utilizados correctamente.
- Dinamarca: Subvención global ligada al rendimiento.
- Noruega: Subvención global ligada al rendimiento. Un Director General nombrado por el gobierno controla los aspectos financieros.
- Finlandia: Subvención global ligada al rendimiento.

³⁰ El nuevo sistema de gobierno de las universidades finlandesas parece carecer de ningún tipo de control social. Sin embargo, junto con el establecimiento del nuevo modelo de gobierno se estableció un sistema de financiación único en el mundo: el 100% de la subvención que reciben las universidades está ligada a indicadores de rendimiento. El control social se ejerce por esta vía, que es incluso más radical.

Austria:	Subvención global bajo ciertos controles.
Bélgica:	Subvención global. Existe un Comisionado Gubernamental que controla la legalidad de todas las medidas y que los recursos son utilizados correctamente.
Portugal:	Subvención global ligada al rendimiento.
Francia:	Subvención global por contratos cuatrienales.
Grecia:	Subvención global con control gubernamental.

Países en los que las universidades son financiadas con subvenciones globales diferenciadas para enseñanza e investigación:

Suecia	Subvención específica para enseñanza e investigación, ligadas al rendimiento. Control por el Consejo de Gobierno externo.
--------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Países en los que las universidades son financiadas con subvenciones específicas detalladas:

Suiza:	Subvención muy detallada por parte de los gobiernos.
Alemania:	Subvención detallada de los gobiernos. El <i>Kanzler</i> , nombrado por los gobiernos, controla los aspectos financieros.
Japón:	Subvención anual detallada.

El poder de los académicos

Es difícil valorar el poder de los académicos en los distintos sistemas universitarios utilizando meramente la información publicada e incluso la información suministrada por expertos. La realidad de cada contexto es compleja, y las formas por las que se ejerce este poder no son sólo las formales. Los mecanismos informales son, en gran medida, más importantes. Para dar una imagen de cuáles son las implicaciones de los académicos en la toma de decisiones de las universidades hemos preferido recurrir a una encuesta específica realizada en seis países europeos.

La Tabla 9 muestra la influencia de los académicos en la definición de las políticas institucionales. Existe una notable similitud en los resultados para los cuatro países considerados, incluso en los tres niveles institucionales. Es sorprendente porque se trata de sistemas universitarios muy distintos con organizaciones internas también distintas. Dos tipos de explicaciones se pueden encontrar: o los académicos tienen realmente una influencia similar en los diferentes sistemas, o la percepción que ellos tienen de su influencia depende de su "cultura", de tal modo que las respuestas dadas sean relativas y dependan de sus expectativas previas. Nos inclinamos a pensar que esta segunda posibilidad es la más verosímil, aunque no disponemos de evidencias.

En la Tabla 10 se presentan resultados de otra encuesta en la que se preguntaba por el nivel de participación de distintos grupos en la toma de decisiones en las universidades. Se puede apreciar que los académicos son en todos los casos muy relevantes en la toma de decisiones en las universidades, independientemente del modelo de universidad. Sólo en

los Países Bajos, la administración central de la universidad es considerada ligeramente más relevante. Estos resultados y los anteriores muestran que en las universidades europeas, los académicos son todavía la fuerza más importante en la toma de decisiones. Aunque la tendencia pueda ser hacia una disminución de este poder, los resultados muestran que ese proceso no ha hecho más que comenzar.

TABLA 9.
INFLUENCIA DE LOS ACADÉMICOS EN LAS POLÍTICAS INSTITUCIONALES.

	Alemania	Países Bajos	Suecia	Inglaterra
Departamento	2,9	2,4	2,4	2,3
Facultad	3,4	3,5	3,3	3,2
Universidad	3,8	3,9	3,5	3,7

Fuente: Maassen y Geurts (1996).
Medias desde 1 (muy influyente) a 4 (nada influyente).

TABLA 10.
PARTICIPACIÓN EN LA TOMA DE DECISIONES POR DIFERENTES ACTORES Y PAÍSES.

	Alemania	P. Bajos	Suecia	Francia	Dinamarca	R. Unido
Académicos	2.8	2.4	2.6	2.6	2.4	2.7
Administradores centrales	2.4	2.5	2.4	2.5	2.0	2.7
Administradores departam.	1.6	2.4	1.7	1.9	1.4	2.5
Consejos centrales	2.8	1.8	1.6	2.5	2.3	2.5
Consejos departamentales	2.4	2.2	2.2	2.0	2.5	1.9

Fuente: Goedegebuure y De Boer (1996).
Medias en una escala de 1 (no participación) a 3 (participación activa).

CONCLUSIONES

Las universidades son instituciones centenarias pero que están cambiando radicalmente en sus objetivos y en su relación con el entorno. Las actuales instituciones tienen muy poco que ver con las viejas universidades medievales, aunque a todos nos complazca sentirnos parte de instituciones históricas. Las universidades actuales, empresas de servicios en la era del conocimiento, necesitan formas de gobierno y de gestión distintas a las tradicionales. Así se ha entendido en todos los países en los que la educación superior ha alcanzado un nivel suficiente de desarrollo. La respuesta a este reto ha sido doble:

- Por un lado, los gobiernos han transformado sus relaciones con las universidades, pro-

moviendo su independencia como el mejor modo de desarrollar la eficacia del servicio. Este desarrollo de la independencia de las universidades se ha realizado a cambio de mayores exigencias de rendición de cuentas, del establecimiento de sistemas de financiación más rigurosos y ligados al rendimiento, y, sobre todo, de la promoción de mecanismos de mercado en la educación superior.

- Por otro lado, las instituciones, ante el nuevo entorno, están desarrollando nuevas formas de gobierno y de gestión que tratan de conjugar la necesaria utilización de modelos empresariales de gestión con el respeto a la especial idiosincrasia de las universidades.

Este es un camino que, a mayor o menor velocidad, están recorriendo todos los países. Existe, sin embargo, un hecho indiscutible: aquellos países cuyas universidades están a la cabeza científica y tecnológica del mundo, son también los países que están a la cabeza en este proceso de reforma en las formas de gobierno y gestión de las universidades.

REFERENCIAS

- Acherman, H. (1998) *Central Strategic Governance and Decentralised Accountable Leadership*. The case of the Universiteit van Amsterdam. Ponencia presentada en el *Strategic Management Workshop*, EAIR-IMHE, Amsterdam.
- Ackroyd, P y Ackroyd, S. (1999) Problems of university governance in Britain. Is more accountability the solution? *International Journal of Public Sector Manager*, 12, 2, 171-185.
- AGB (1996) *Ten Public Policy Issues for Higher Education in 1996*. AGB Public Policy Series, nº 96-1, Washington, Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
- AGB (1999) www.agb.org. 22 de junio.
- Alcouffe, A (1999) Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse. Comunicación personal.
- Arias, A. (1999) Problemas prácticos en el control interno y externo de las universidades. experiencia nacional e internacional. Ponencia presentada en la *Jornada sobre la Trascendencia de las Cuentas de la Universidad*. Vigo.
- Askling, B. (1999a) Academic staff in Sweden, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Askling, B. (1999b) Universidad de Göteborg. Comunicación personal.
- Askling, B., Bauer, M. y Marton, S. (1999) Swedish Universities towards Self-regulation: a new look at institutional autonomy. *Tertiary education and management*, 5, 2, 175-195.
- Bargh, C., Scott, P., y Smith, D. (1996) *Governing Universities. Changing the Culture?* Buckingham, SRHE.
- Barnes, J. (1999) Funding and University Autonomy. En M. Henkel y B. Little (Eds.), *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley.
- Becher, T. y Kogan, M. (1992) *Process and structure in higher education*. Routledge.
- Belanger, C. (1999) Universidad Laurentian. Comunicación personal.
- Berdahl, R. (1991) Academic freedom, autonomy, and accountability in British universities. *Studies on Higher Education*, 15, 2.

- Berdugo, I. (1997) Discurso de clausura. *Jornadas Los objetivos de la Universidad ante el nuevo siglo*, UNESCO y CRUE, Universidad de Salamanca, Noviembre.
- Birnbaum, R. (1991) American and Dutch Higher Education: The Myths and realities of steering, leadership and autonomy, *Tijdschrift voor Hoger Onderwijs*, 9, 134-148.
- Bleiklie, I. (1998) Justifying the Evaluative State: New Public Management ideals in higher education. *European Journal of Education*, 33, 3, 299-316.
- Boffo, S. (1999) Universidad de Roma. Comunicación personal.
- Bornmalm-Jardelöw, G. (1999) Universidad de Göteborg. Comunicación personal.
- Brennan, J. y Shah, T. (1994) Higher Education Policy in the United Kingdom. En L. Goedegebuure et al. (Eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- CE (1995) *White Paper on education and training: Teaching and learning; towards the learning society*. Documento COM (95) 590.
- CE (1997) *Towards a Europe of knowledge*. Documento COM (97) 563.
- Chevailier, T. (1999) Academic staff in France, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Clark, B. R. (1983) *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Clark, B. R. (1998) *Creating Entrepreneurial Universities*, Pergamon.
- Consejo de Universidades (1989a) *Estudios de gestión y administración universitaria. Apuntes de una doble experiencia: Estados Unidos y España*. Madrid, Consejo de Universidades.
- Consejo de Universidades (1989b) *La Autonomía Universitaria*. Madrid, Consejo de Universidades.
- CRE (1999) www.unige.ch/cre/activities, 20 de agosto.
- De Boer, H. (1996) Changing Institutional Governance Structures. En P. Maassen y F Van Vught (Eds.) *Inside Academia*, Utrecht, De Tijdstroom.
- De Boer, H., Denters, B. y Goedegebuure, L. (1998) On boards and councils; shaky balances considered. The governance of Dutch universities. *Higher Education Policy*, 11, 153-164.
- De Boer, H., Goedegebuure, L. y Meek, L. (1998) Editorial: "In the Winter of Discontent, Business... as usual". *Higher Education Policy*, 11, 103-110.
- De Weert, E. (1999) Universidad de Twente. Comunicación personal.
- Dearlove, J. (1998) Fundamental changes in institutional governance structure: the United Kingdom. *Higher Education Policy*, 11, 111-120.
- Dill, D. D. (1997) Higher education markets and public policy, *Higher Education Policy*, 10, 3/4, 167-185.
- Dill, D. y Sporn, B. (1996) What Will the University of the Twenty-First Century Look Like?. En D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- Dimmen, A. y Kyvik, S. (1998) Recent changes in the governance of higher education institutions in Norway, *Higher Education Policy*, 11, 217-234.
- Dopson, S. y Mc Nay, I. (1996) Organizational Culture. En D. Warner y D. Palfreyman (Eds) *Higher Education Management*, Buckingham, SRHE.
- Fehrman, C. (1987) *Lund and Learning*. Lund University Press.
- Fiegna, G., Orefice, M., y Zich, R. (1998) The funding criteria in Italian universities. Ponencia presentada en las *XVI Jornadas de Gerencia Universitaria*, Valladolid.

- Frackmann, E. y De Weert, E. (1994) Higher Education Policy in Germany. En L. Goedegebuure et al. (Eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- Frazer, M. (1997) Report on the Modalities of External Evaluation of Higher Education in Europe: 1995-1997, *Higher Education in Europe*, **XXII**, 3, 349-401.
- Fulton, O. (1999b) Academic staff in the United Kingdom, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Fulton, O. (1999b) Universidad de Lancaster. Comunicación personal.
- Goedegebuure, L. y De Boer, H. (1996) Governance and Decision-Making in Higher Education: Comparative Aspects, *Tertiary Education and Management*, **2**, 2, 160-169.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., Meek, L., Van Vught, F. y De Weert, E. (1994a) International Perspective on Trends and Issues in Higher Education Policy. En L. Goedegebuure et al. (Eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- Goedegebuure, L., Kaiser, F., Maassen, P., y De Weert, E. (1994b) Higher Education Policy in International Perspective: An overview. En L. Goedegebuure et al. (Eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- Hansen, H. (1999), Universidad de Aalborg. Comunicación personal.
- Heije, H. (1999) Universidad de Maastricht. Comunicación personal.
- Hendricks, V. (1999) Universidad de Amberes. Comunicación personal.
- ICED (1987) *La Reforma Universitaria. Evaluación e informe*, Consejo de Universidades.
- Jonasson, J. (1999) Universidad de Islandia. Comunicación personal.
- Kaipainen, P. (1999) Universidad de Turku. Comunicación personal.
- Kellerman, P. y Sagmeister, G. (1999) Austria, en U. Teichler (Ed.) *Higher education and graduate employment in Europe*. En prensa.
- Killcavy, M. y Coleman, M. (1999) Academic staff in Ireland, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Kogan, M. (1997) University-State relations: a comparative perspective. Ponencia presentada en el *OCDE-IMHE Workshop*, Helsinki.
- Koski, L. (1999) Universidad de Joensuu. Comunicación personal.
- Larimo, M., Rekilä E. y Tauriainen, K. (1998) Do Changing Steering Mechanisms Have an Impact on Academic Leadership at Universities? Ponencia presentada en el *20th EAIR Forum*, San Sebastian.
- Maassen, P. y Geurts, P. (1996) Academics and Institutional Governance. An international comparative analysis of governance issues in Germany, the Netherlands, Sweden and the United Kingdom. En P. Maassen y F Van Vught (Eds.) *Inside Academia*, De Tijdstroom, Utrecht.
- Makrakis, V. (1999) Universidad de Creta. Comunicación personal.
- McDaniel, O. C. (1996) The paradigms of governance in higher education systems. *Higher Education Policy*, **9**, 2, 137-158.
- McDaniel, O. C. (1997) Les établissements d'enseignement superieur peuvent-ils se passer de l'intervention de l'Etat?, *Gestion de l'enseignement superieur*, **9**, 2, 129-149.
- Meek, L. (1994) Higher Education Policy in Australia. En L. Goedegebuure et al. (Eds.), *Higher Education Policy: An International Comparative Perspective*, Pergamon.
- Meek, L. (1998) The Australian Model of University planning and Interrelationship between Society, Government and Universities. En *Universitat: Estrategies per avançar*. Barcelona, Generaliat de Catalunya y Universitat Politècnica de Catalunya.

- Meek, L. y Wood, F. (1996) *Governing and Managing Australian Universities*. En P. Maassen y F. Van Vught (Eds.) *Inside Academia*, Utrecht, De Tijdstroom.
- Meek, L.; Goedegebuure, L.; Kivinen, O y Rinne, R. (1996) *The Mockers and Mocked: Comparative perspectives on Differentiation, Convergence and Diversity in Higher Education*, Pergamon.
- MnSCU (1997) *1997 Legislative Agenda*. St. Paul, MN, Minnesota State Colleges and Universities.
- Monasta, A. (1997) Higher Education as the Producer, Transmitter, and Broker of Knowledge as well as Competence, *Higher Education in Europe*, **XXII**, 3, 293 - 302.
- Mora, J. G. (Ed.) (1998) Financing Higher Education: Innovation and Changes, número especial del *European Journal of Education*, **33**, 1, 113-129.
- Moscato, R. (1999) Academic staff in Italy, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Neave, G (1995) On Living in Interesting Times: higher education in Western Europe 1985-1995, *European Journal of Education*, **30**, 4, 377-393.
- Neave, G y van Vught, F. (1991) *Prometheus Bound*, Pergamon.
- Neave, G y van Vught, F. (1994) *Government and Higher Education Relationships Across Three Continents: The Winds of Change*, Pergamon.
- Nettles, M y Coles, J. (1999) Assessment and accountability: a study in higher education policy tension. Ponencia presentada en el 21^a EAIR Forum, Lund, Agosto.
- Niklasson, L. (1995) Game-like regulation of universities. Will the new regulatory framework for higher education work?. Uppsala University. Fotocopiado.
- Norbäck, L. E. (1999) New Modes of Internal Governance of Higher Education Institutions: the Cases of Göteborg University. Ponencia (version provisional) presentada en el 21^a EAIR Forum, Lund, Agosto.
- Novais, J. (1999) Universidad de Porto. Comunicación personal.
- Nugteren, B. (1996) Main results of the survey amongst the members of the Association of the European Universities (CRE): what will the European University be like in 2010?. University of Utrecht, fotocopiado.
- OCDE (1990) *Financing Higher Education: Current Patterns*, OECD.
- OCDE (1998) *Education at a Glance*. OECD, 1998.
- Pechar, H. y Pellert, A. (1998) Managing changes: organizational reforms in Austrian universities. *Higher Education Policy*, **11**, 141-151.
- Perellón, J. F. (1997) The challenge of change. The Politics of Higher Education Reform in Switzerland. *Tertiary Education and Management*, **4**, 3, 199-207.
- Perellón, J.F. (1999). Universidad de Londres. Comunicación personal.
- Peterson, M. W. (1996) Images of University Structure, Governance, and Leadership: Adaptive Strategies for the New Environment. En D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- Psacharopoulos, G. (1999b) Universidad de Atenas. Comunicación personal.
- Psacharopoulos, G. (1999a) Y2K for scientific training in Europe: problems and solutions, *The IPTS Report*, 37, September.
- Rasmussen, J. G (1998) New rules of university governance in Denmark. *Higher Education Policy*, **11**, 183-199.
- Rasmussen, J. G (1999) Universidad de Aalborg. Comunicación personal.
- Sagmeister, G (1999) Universidad de Klagenfurt. Comunicación personal.
- Schreier, G (1999) Hochschulrektorenkonferenz. Comunicación personal.

- Scott, P. (1996) University Governance and Management. An analysis of the system and institutional level changes in Western Europe. En P. Maassen y F Van Vught (Eds.) *Inside Academia*, De Tijdstroom, Utrecht.
- Smith, D., Scott, P., Bocock, J. y Bargh, C. (1999) Vive-Chancellors and Executive Leaderships in UK Universities. New Roles and Relationships?. En M. Henkel y B. Little (Eds.), *Changing Relationships between Higher Education and the State*, Jessica Kingsley.
- Sporn, B. (1996) Managing university culture: an analysis of the relationship between institutional culture and management approaches, *Higher Education*, **32**, 41-61.
- Sporn, B. (1999) Universidad de Viena Comunicación personal.
- Tavernier, K (1999) Academic staff in Flanders, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Teichler, U. (1991) The Federal Republic of Germany. En G. Neave y F. Van Vught (Eds.) *Prometheus Bound*, Pergamon.
- Teichler, U. (1998) The Dearing Report: Commentaries and Highlights. *Digest Supplement*, Quality Support Centre, Open University.
- Teichler, U. (1999) Universidad de Kassel. Comunicación personal.
- Tierney, W. G. (1998) Tenure in the Unites States, *International Higher Education*, **10**, 9-11.
- Tjevold, A. (1999) Universidad de Oslo. Comunicación personal.
- Trow, M. (1998) Governance in the University of California: the transformation of politics into administration. *Higher Education Policy*, **11**, 201-215.
- Tsasis, D. (1999) Academic staff in Greece, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- UNESCO (1995) *Documento de Política para el Cambio y el Desarrollo en la Educación Superior*, UNESCO.
- Välilmaa, J. (1999) Academic staff in Finland, en E. Jürgens (Ed.) *Employment and working conditions of academics in Europe*. En prensa.
- Van Vught, F. (1996) The New Context for Academic Quality. En D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- Warner, D. y Palfreyman, D. (Eds.) (1996) *Higher education management. The Key Elements*. Buckingham, SRHE.
- Wielemans, W. y Vanderhoeven, J. L. (1991) Market impact and Policy Drift: Belgian Higher Education. En G. Neave y F. Van Vught (Eds.) *Prometheus Bound*, Pergamon.
- Williams, G. (1995) The "marketization" of higher education: reforms and potential reforms in higher education finance, en D. Dill y B. Sporn (Eds.), *Emerging Patterns of Social Demand and University Reform: Through a Glass Darkly*, Pergamon.
- Williams, G. (1996) The many faces of privatization, *Higher Education Management*, **8**, 3, 39-56.
- Winkler, H. (1999) Universidad de Kassel. Comunicación personal.
- World Bank (1994) *Higher Education: The Lessons of Experience*, World Bank.
- Yoshimoto, K. (1999) Universidad de Kyushu. Comunicación personal.

MESA REDONDA

**PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE EL GOBIERNO
DE LAS UNIVERSIDADES**

Participantes

Josep María Bricall Masip

Johann W. Gerlach

Judith A. Ramaley

Patrick Fridenson

Josep M. Bricall Masip

Catedrático de Universidad.

Ex-presidente de la Conferencia de Rectores Europeos

1.- Pareció que debía intervenir en mi calidad de Ex-Presidente de la Conferencia de Rectores Europeos para hablar sobre las experiencias internacionales y propuse que podría extenderme en plantear las reformas introducidas en los Países Bajos. Había dos razones para ello, una tendría un componente personal, la otra, un componente objetivo.

Empecemos por el componente personal que es acaso más importante que el componente objetivo como casi siempre ocurre, el componente objetivo a lo sumo son las razones que se aducen para seguir los sentimientos personales.

El componente subjetivo se debe al hecho de que durante los cuatro años de mi presidencia en la Conferencia de Rectores Europeos colaboré estrechamente con el Rector entonces Utrecht como Vicepresidente de la mencionada Conferencia. Así pude seguir la evolución de la política universitaria holandesa.

Razones objetivas. Las universidades holandesas son universidades de un gran dinamismo y el peso de Holanda por ejemplo en el conjunto de la Europa universitaria desborda el que le correspondería por producción o por población. Durante los últimos años Holanda ha efectuado una gran reforma en su sistema y esta transformación se ha producido sin las turbulencias de Alemania, Francia o Italia. En Holanda los cambios han transcurrido en un clima yo no diría totalmente tranquilo, pero sí moderadamente tranquilo.

Lo que me interesa del ejemplo holandés es que el planteamiento correspondiente a los órganos de gobierno no se ha hecho de forma estética –si es mejor elegir al Rector así en vez de elegirlo así o si es más democrático de esta o de otra manera–, sino que lo han planteado en términos pragmáticos, en términos de resultados.

Claramente la política holandesa ha considerado que los objetivos de la universidad no se encuentran en la universidad sino fuera de ella, y esto significa que se interpela a la universidad desde fuera en la llamada sociedad del conocimiento.

2.- La política universitaria holandesa ha procedido por fases, de forma lenta. Al final del proceso se ha comprobado que a través de cambios incrementales se han conseguido reformas radicales como ustedes han visto esta mañana al hablar de Amsterdam, que es un caso particular, ya que la reforma se aplica a todas las universidades holandesas incluso a las universidades privadas, tanto a las dos católicas, como a la protestante.

La reforma apunta en tres direcciones.

Hace unos meses, en una entrevista en un periódico, me preguntaron si el estudiante era el cliente de la universidad; respondí que el cliente de la universidad no era actualmente el estudiante sino el profesor. Pero es en torno al estudiante, donde hay que centrar el papel de la universidad.

La segunda dirección apunta hacia la práctica de la autonomía, pero la autonomía no para seguir igual, si no para innovar, como instrumento de flexibilidad y de innovación.

Finalmente, la rendición de cuentas. No hay que decir a las universidades lo que han de hacer, si no cómo van a responder de lo que se propongan.

Los anteriores tres puntos hacen profundamente atractiva la reforma que trato de exponer.

3.- Los Países Bajos son un país que tiene un sistema binario, es decir, junto al sistema universitario de enseñanza superior hay un sistema no universitario de enseñanza superior, que discurre fundamentalmente en las HBO, con más estudiantes que en el sistema universitario, 250.000 por ejemplo hace unos pocos años en las HBO y 180.000 en la universidad, integrada por 10 universidades estatales y 3 universidades privadas. Estas últimas forman parte del sistema nacional de universidades, es decir participan de un mismo régimen de financiación y de un mismo régimen jurídico.

El trabajo, por otra parte excelente del profesor Ginés Mora, nos ha dado la perspectiva de la situación de las universidades e incluso una cierta evolución de las mismas. Yo aquí me limitaré pues a plantear esta evolución en Holanda.

La universidad holandesa ha sido como casi todas las europeas una mezcla de la universidad napoleónica y de la universidad diseñada por Humboldt. Napoleónica porque las universidades de Holanda dependen funcionalmente del Estado, prusiana porque a nadie se le pasó por la cabeza en Holanda que la investigación debía quedar fuera de la universidad. El sistema napoleónico se traducía en un sistema detallado de normas y preceptos.

Entonces el sistema holandés a finales de los años 60 y principios de los 70, se planteó una reforma para responder al crecimiento de estudiantes y de profesores, con gran abundancia de los asistentes y los ayudantes, que pedían sustituir la organización por cátedras por una organización por departamentos.

Pero también el sistema se interrogaba sobre su eficiencia, de manera que la reforma se propuso conciliar eficiencia y autogestión. La Ley de 1970 es una mezcla de ambas tendencias, con una decantación hacia la ampliación de la autogestión en la universidad.

La universidad en su conjunto se organizó en dos órganos, en primer lugar el Consejo de Universidad con 25 miembros, elegido por no académicos, académicos y estudiantes. Los académicos tenían un mínimo de miembros; se incluían en el Consejo de la Universidad personalidades exteriores en torno a 5 personas.

Este Consejo de Universidad de 25 miembros elegía su Presidente y era el órgano de gobierno de la Universidad. Junto a él y con carácter meramente consultivo había el Consejo de Decanos, presidido por el Rector.

El segundo órgano de la vida universitaria holandesa es el Consejo de Tres, lo que con más precisión José Ginés Mora ha definido como Consejo Ejecutivo, nombrado por el Ministro y formado por su Presidente, el Rector y un tercer miembro. El Rector era también nombrado por el Ministro pero propuesto por el Consejo de Decanos.

Esta estructura se repetía en las Facultades donde había un Consejo de Facultad de 15 miembros de los cuales 5 eran externos, presidido por un Decano elegido por este Consejo de Facultad.

La reforma tenía algunas características.

Había una preferencia de los Consejos sobre los órganos ejecutivos, por tanto el Consejo de Universidad de 25 estaba por encima del Consejo de los Tres.

Se distinguía además entre gobierno y administración, gobierno por académicos y administración por profesionales.

Finalmente, se daba un desplazamiento de los poderes del Catedrático hacia el Departamento como eje de la vida universitaria.

4.- En la década de los setenta hubo cambios fundamentales en el sistema de financiación. Pero no es hasta 1980 cuando se produce una segunda gran oleada en la entrada de nuevos estudiantes y es entonces cuando el tema de la eficiencia y de la flexibilidad pasó a primer plano.

Una primera ley del año 1981 concentraba los estudios y facultades de las diferentes universidades. Así, por ejemplo, se cerró una Facultad de Odontología en Amsterdam y la Facultad de Odontología subsistente ha sido una facultad compartida por la Universidad de Amsterdam y la Universidad Libre de Amsterdam. Ciertamente, esta concentración propició algunas argucias para burlarla, pero el objetivo fue netamente alcanzado.

La misma Ley redujo la duración de los estudios, tendiendo a los cuatro años para obtener el grado y apuntando a la diversificación de los estudios superiores. Asimismo la Ley del año 1981 introdujo conceptos nuevos como la idea de la evaluación "ex post": según ello no se trata de regular para que todo funcione bien, sino que se trata de comprobar si funciona bien; por lo tanto se pasa de la regulación detallada ex ante, a la desregulación ex ante para evaluar ex post, y tomar en consecuencia también decisiones financieras. Por tanto, la intervención del Estado, lo es a distancia, se trata del llamado pilotaje a distancia.

5.- En 1985 se elaboró un informe para las universidades holandesas, sobre la educación superior, la autonomía y la calidad. En este informe se habla por primera vez del concepto de sector, clasificando la educación superior en 7 u 8 grandes sectores como agrupación de áreas científicas, no siendo por tanto la disciplina el punto de referencia sino el sector, con lo cual se evita que la división administrativa en disciplinas facilite el refugio de ciertos grupos. Asimismo en la evaluación se procede por sectores y las universidades deben precisar su ámbito de especialización.

El informe introdujo los planes plurianuales de educación, donde el Gobierno holandés debía exponer claramente qué es lo que quería de las universidades y qué estaba dispuesto a pagar por ello.

En 1987 se aprueba el primer plan de educación superior e investigación, que se obtiene tras un diálogo fructífero entre universidades y Administración. A este fin, las universidades determinan su misión estratégica y la elevan al Gobierno: al año siguiente el Gobierno, tras estudio, debe elaborar un plan de educación, plan de educación que es también un plan financiero. Este plan es sin duda un elemento fundamental para el gobierno de la universidad holandesa.

El método del plan, de elaboración bianual, ha resistido reformas ulteriores y ha tenido efectos importantes, como elemento de diálogo permanente entre la Asociación de Universidades Holandesas y el Ministro.

6.- Una legislación posterior modificó los órganos de gobierno.

La Ley de 1993 consagró los diplomas de grado en cuatro años, y estableció una Central de Registros de Programas de educación superior, de forma que todos los programas y cursos de las universidades se registren debidamente en el Ministerio. Se determinó la forma de aprobación de estos programas y se creó la Inspección de Educación Superior, para supervisar el sistema de evaluaciones basadas en el "peer review". La evaluación se efectúa cada cinco años y simultáneamente. Finalmente la Ley de 1993 introdujo los dere-

chos de inscripción que ascienden a dos mil quinientos florines. No hace falta agregar que el sistema de becas es generoso.

7.- La Ley de 1997 determina la estructura de gobierno. La Ley mantiene los órganos, aunque innova el esquema de referencia.

En primer lugar se establece el Consejo de Supervisión, formado por cinco personas, nombradas por el Ministro que eligen a su Presidente. Su función es aprobar los planes estratégicos y los planes presupuestarios; el presupuesto por tanto se desplaza del Consejo de la Universidad al Consejo de Supervisión.

El Consejo de Supervisión nombra el Consejo ejecutivo o Consejo de Tres, por tanto al Presidente de la Universidad, al Rector de la Universidad propuesto por el Consejo de Decanos y al tercero.

Sobre el Consejo de Tres querría aclarar algo. He hablado de ello con algunos Rectores holandeses; el sistema de Gobierno por triunvirato es de una gran eficacia y de una gran elasticidad cuando hay un buen acuerdo entre el Presidente y el Rector, porque el Rector puede dedicarse más a actividades académicas. Surgen problemas en casos de falta de acuerdo entre el Presidente y el Rector. Hay que precisar que normalmente estos nombramientos suelen hacerse tras del mutuo consenso.

Al Consejo de la Universidad le restan funciones representativas y consultoras. Cada Universidad puede decidir si el Consejo funciona de forma divisa o indivisa; indivisa cuando todos están en el mismo Consejo y divisa significa cuando el Consejo opera separadamente para estudiantes, para no académicos y para los académicos.

En las Facultades, el Decano es nombrado por el Consejo de Tres y el Decano responde ante el Rector; el Rector responde a su vez ante el Consejo Supervisor.

8.- Finalmente, veamos algunas notas generales de la Ley de 1997.

En primer lugar hay una delimitación de responsabilidades clara y precisa para cada órgano.

En segundo lugar se ha suprimido la distinción en el seno de cada universidad entre gobierno y administración, de manera que gobierna quién administra.

En tercer lugar se ha insistido mucho en la diversidad de la oferta de cada universidad, en el paso de un sistema de financiación por inputs a uno por resultados, y, finalmente, en el desplazamiento de una cultura de la dependencia a una cultura de la independencia, donde cada universidad es ciertamente autónoma.

9.- En definitiva me interesaría subrayar que para mí lo atractivo del sistema holandés no es tanto la estructura que se ha introducido, que puede diferir según los países, cuanto el método de atacar sucesivamente los problemas. Cuando se identifica un problema, se intenta resolver aquel problema y cuando este problema se ha resuelto se pasa a la resolución del problema siguiente, etc. Este es un buen sistema: el incrementalismo en las reformas.

En segundo lugar estas reformas se han hecho a través del diálogo, el diálogo entre el Ministerio y las Conferencias de Rectores de Universidad es realmente decisivo y útil porque los Rectores de Universidad aunque miembros de la Universidad, son conscientes de su necesaria implicación en cualquier política universitaria sensata.

Y finalmente, diálogo e incrementalismo son acaso fruto de una larga tradición, pero también es verdad que las tradiciones algún día hay que empearlas.

La experiencia alemana

Johann W. Gerlach

Profesor Freie Universität Berlin

1. También en Alemania se discute seriamente desde hace algún tiempo acerca de mejorar los sistemas de gobierno de las universidades. Hasta ahora ya se han producido algunos cambios en la legislación, que son parte de un cometido político más amplio: el de fortalecer la calidad científica y el atractivo internacional de las universidades por medio de una mayor competencia y la creación de perfiles específicos, mayor autonomía y capacidad de gestión profesional con responsabilidad personal.

Ciertamente, el rendimiento científico de una universidad no depende en primer lugar del sistema de gobierno. Mucho más importante es la calidad y la selección del personal, sobre todo de los catedráticos de más alto rango, y de los estudiantes, así como también en general la preocupación por la investigación, la enseñanza y los estudios. Sin embargo, el sistema de gobierno, o sea, el reparto de responsabilidades y la composición y elección de los órganos de decisión, tiene en este contexto una importancia muy sintomática.

2.a. La actual situación jurídica en Alemania está determinada en lo esencial por una ley del Estado central, que dispone el marco general de funcionamiento de la Universidad (Hochschulrahmengesetz -HRG) que data de los años 70, junto con las leyes de universidades de cada uno de los *länder* (Estados federados). Esto fue consecuencia de una decisión del Tribunal Constitucional alemán sobre la «Universidad de grupos», o sea la representación de los diferentes estamentos de la universidad alemana –catedráticos, asistentes, estudiantes y personal administrativo-técnico– en los gremios (llamados órganos colegiados). Los catedráticos deben tener una mayoría más o menos clara en las decisiones relacionadas directamente con la investigación y la enseñanza. Toda la legislación de entonces y la discusión jurídica se concentró en este tema controvertido de la «democratización» y la «participación» dentro de la universidad. La HRG fue así un compromiso político entre la anterior universidad de catedráticos y la nueva universidad de grupos.

b. Por lo demás siguió siendo válido el principio jurídico de que los gremios, o sea los órganos colegiados mayores, tienen el derecho de decisión, y «el gobierno» sólo era un órgano con funciones ejecutivas, con el rector o el rectorado, o en su caso, el presidente o el consejo presidencial, en el nivel centralizado, y los decanos de las facultades, y los directores de los departamentos, a un nivel descentralizado. (Sin embargo, en la práctica el gobierno tenía la posibilidad de llevar a los gremios a tomar determinadas decisiones).

Sin cambios esenciales se mantuvo también la relación entre la universidad y el Estado. El Estado siguió reservándose la competencia de todos los asuntos de presupuesto y de personal. Incluso en la mayoría de los asuntos académicos de los que en realidad figura

como responsable la universidad, regula reservándose el Estado la aprobación definitiva, sobre todo en lo que se refiere a la creación y anulación de determinadas carreras, a los planes de estudio y reglamentos de exámenes. (Para el nombramiento de catedráticos, hasta la fecha el Ministro se reserva la decisión basándose en la propuesta de la universidad). Por eso la autonomía universitaria ha sido muy limitada

Las considerables competencias estatales tenían la finalidad de garantizar en lo posible condiciones equiparables. Precisamente por la «democratización» de la universidad, el Estado quería y debía mantener su influencia esencial. Pero eso condujo inevitablemente a un alto grado de conformidad y tutela.

3. En la actualidad se está produciendo un cambio político radical. El año pasado se llevó a cabo una reforma completa de la HIRG. Si antes había una gran cantidad de disposiciones centralizadas y obligatorias, ahora casi parece favorecer lo contrario: sólo subsisten pocas prescripciones obligatorias, todo lo demás cae bajo la responsabilidad de los diferentes länder que incluso pueden delegar las decisiones acerca de las estructuras a las mismas universidades. Basándose en esto, algunos länder han promulgado ya las correspondientes nuevas leyes.

a. La nueva tendencia va en el sentido de dar más autonomía a las universidades. O sea, delimitar la competencia y el control del Estado. Bien es verdad que la mayoría de las universidades son instituciones públicas y en su mayor parte financiadas por el Estado; sin embargo, en los asuntos académicos, como también en los de presupuesto y de personal, existe la intención de darle una mayor responsabilidad propia para que puedan decidir con autonomía y flexibilidad sobre su perfil y sus campos de actividad preferentes. Este desarrollo en dirección de la «desregulación» y «descentralización» resulta muy positivo pero es también resultado de la debilidad del Estado que ya no lo sabe todo mejor» y ahora incluso recorta la financiación de las universidades. Lo que queda por resolver es si las universidades van a asumir su propia responsabilidad y cómo.

En algunos länder, entre ellos Berlín, se utiliza para eso el instrumento del «contrato» entre universidad y Estado. En él se reglamentan con más detalles la cantidad y algunos principios sobre la utilización de los medios financieros estatales así como lo que la universidad ha de ofrecer como contrapartida. En las aportaciones presupuestarias de Estado a la Universidad como dentro de la misma, ahora ya se diferencia entre una financiación básica y los fondos adicionales por el rendimiento excepcional (output) en investigación y enseñanza. Estos fondos adicionales se valoran sobre todo según criterios cuantitativos en relación con evaluaciones. El camino iniciado puede llevar a una situación en la que el Estado (parlamento, gobierno) sólo fija inicialmente algunas decisiones básicas y en lo demás limita su actividad al establecimiento de regulaciones contractuales y al control posterior de su cumplimiento.

b. Al mismo tiempo se pretende un cambio de las estructuras de gobierno dentro de la universidad. La meta es una mayor profesionalidad, eficacia y responsabilidad personal. Eso conduce necesariamente a mayores competencias de decisión de los órganos de gobierno, de modo que los gremios como órganos colegiados mayores sólo mantendrán su competencia en las decisiones básicas y el control de los órganos de gobierno, incluida la elección y la posible revocación de los mismos. Lo mismo puede ser válido a nivel de facultades y departamentos, respectivamente.

El órgano de gobierno es una persona individual (rector, presidente) o en la mayoría de

los casos, un gremio comparable a un consejo directivo con pocos miembros (rector y vicerrectores, o en su caso, presidente y vicepresidentes, así como el gerente). Los miembros del órgano de gobierno universitario son elegidos por la universidad y nombrados por el gobierno del *land*. En un principio se mantiene la universidad de grupos pero el órgano de gobierno adquiere más competencia en las decisiones. Este desarrollo político es recusado por aquellos admiradores de la «democratización» como son los grupos de estudiantes, de personal administrativo-técnico y de los sindicatos.

c. Los gremios de decisión de la universidad eran hasta ahora el Senado Académico (de 15 hasta 25 miembros) y el Concilio o Asamblea como gremio mayor (de hasta 60 miembros) que era responsable sobre todo de la elección del órgano de gobierno a propuesta del Senado Académico. De aquí en adelante ya no será necesario ese gremio electoral especial, de modo que una especie de Senado Académico ampliado puede llevar a cabo la elección.

Por otro lado, en las leyes reformadas se prevé ahora un nuevo gremio: un Consejo de Universidad (parecido en Berlín al «Kuratorium» que ya existía desde hace algún tiempo, también comparable con el Consejo Social en España). La finalidad de este gremio es ampliar la autogestión mediante la influencia externa y relacionar mejor la universidad con la sociedad y la práctica profesional. Para este fin existen diferentes variantes: el Consejo de Universidad posee principalmente competencia decisiva, sobre todo en los asuntos económicos y presupuestarios básicos. En parte se quiere que pertenezcan a este gremio sólo personas ajenas a esa universidad, del ámbito científico, económico y de la sociedad, en parte también, representantes de la universidad y del Estado. Se entiende que generalmente la universidad propone a los miembros del Consejo y el Estado los nombra (cuando otras instituciones o grupos de interés pueden delegar personas a su discreción existe un peligro mayor de falta de independencia y de calificación).

4. Este nuevo sistema de gobierno de la universidad combina elementos de la administración pública, de la autogestión colegial o de grupos, y del mundo empresarial. La universidad no es una simple administración con estructuras autoritarias, pues eso se contradice con la distintiva libertad de la ciencia tanto individual como institucional, pero tampoco debería depender, como en la autogestión que ha existido hasta ahora, casi exclusivamente de las decisiones gremiales, pues las tareas de gobierno, cada vez más difíciles en la administración de la universidad y de sus relaciones con el exterior, requieren profesionalidad experimentada y responsabilidad personal con las competencias de decisión correspondientes, sobre todo en el marco de condiciones no académicas. La universidad, ciertamente, no permite ser administrada como una mera empresa económica que ha de conseguir utilidades (o pérdidas) en el mercado con determinados productos porque su rendimiento en investigación y enseñanza no puede medirse en términos cuantitativos y cualitativos «conforme a las condiciones del mercado». Sin embargo, existe en las universidades y entre las mismas una creciente competencia para recibir las aportaciones financieras y, en todo caso, se compite por la reputación científica y también por la estimación estudiantil. Así, en el futuro, se verán con más claridad las fuerzas y las debilidades, también a los ganadores y perdedores.

Para un sistema «ideal» de las estructuras de gobierno universitario se requiere una combinación óptima, en lo posible, de estos elementos diferentes. Lo que en cada caso concreto se puede considerar como necesario y posible depende del punto de vista político y de la fuerza por parte del Estado, así como también dentro de la misma universidad.

La experiencia de las universidades americanas

Judith A. Ramaley

Presidenta de la Universidad de Vermont (EEUU)

Cambios principales en la enseñanza superior de los EE.UU.: repaso histórico

- Antes de 1900
 - ◆ Predominantemente privada.
 - ◆ Plena autonomía institucional.
- 1900-1930
 - ◆ Creación de consejos de gobierno estatales únicos.
- 1940-1960
 - ◆ Coordinación voluntaria.
 - ◆ Comienzo de mayor participación: Oportunidades educativas para veteranos de las fuerzas armadas.

Cambios principales en la enseñanza superior de los EE.UU.: repaso histórico: 1960-1970

- ◆ Período de rápido crecimiento: “Boom” de natalidad.
- ◆ Emerge el predominio de la enseñanza superior pública.
- 1970-1980
 - ◆ Pasa del crecimiento a la estabilidad.
 - ◆ Refuerzo del poder de los consejos de gobierno.
 - ◆ Cambios en la política federal
 - Ley de Enseñanza Superior de 1972
 - Ayuda financiera.

Cambios principales en la enseñanza superior de los EE.UU.: repaso histórico: 1980-1990

- ◆ Reforma educativa y obligación de rendir cuentas.
- ◆ Década del estado –papel de los gobernadores en fijar la política a seguir, vinculación de la inversión en la enseñanza superior con los objetivos sociales y económicos del estado–.
- ◆ Introducción de nuevos modelos de financiación: incentivos, basados en rendimiento.

Cambios principales en la enseñanza superior de los EE.UU.: repaso histórico: 1990-2000

- ◆ Rendimiento y productividad.
- ◆ Desplazamiento de recursos de la enseñanza superior a otras prioridades.
- ◆ Recesión económica conduce al redimensionamiento; reestructuración: “mejor con menos”.
- ◆ Aumenta el poder del consejo.

Cambios principales en la enseñanza superior de los EE.UU.: repaso histórico: Finales de siglo

- ◆ Reequilibrio de las necesidades estatales con la misión y los objetivos institucionales.
- ◆ Reconsideración de los sistemas de gobierno.
- ◆ Mayor obligación de rendir cuentas a cambio de mayor flexibilidad.

¿A qué retos hacemos frente en el mundo?

- Dinámicas economías mundiales, nacionales, regionales y estatales.
- Aumento de la demanda para la enseñanza superior acompañado de limitación de recursos y crecientes costes.
- Demografía cambiante: población estudiantil cada vez más diversa.
- Avances tecnológicos que determinan los nuevos servicios y su accesibilidad.
- Competencia entre modelos basados en el mercado y las mayores expectativas estudiantiles y laborales, especialmente respecto a la formación continua a lo largo de la vida.
- Garantía de calidad y obligación de rendir cuentas.
- Papel cambiante de gobierno y forma de gobernar.
- Demandas de vínculos sociales más estrechos y mayores respuestas a las necesidades locales y regionales.
- Papel cambiante de la investigación: teórica contra aplicada.

Temas emergentes en la enseñanza superior en los EE.UU.

- Formación de profesores y su articulación en todos los sectores de la enseñanza.
- Población estudiantil cambiante: más edad, culturalmente diversa, tiempo parcial, y objetivos educativos y pautas de participación distintos.
- Accesibilidad y ayuda económica.
 - ◆ ¿Quién debe pagar la enseñanza?

¿Por qué es tan cara la enseñanza superior?

- Calidad de recursos humanos y enseñanza basada en competencias.
- Cambios en el papel y la trayectoria profesional de los docentes.
- Aparición de distintos modelos de accesibilidad de programas: las tecnologías.
- Creciente competencia entre distintas prioridades y obligaciones estatales para los recursos públicos limitados.
- Creciente énfasis en la recaudación privada de fondos y la “privatización” de la enseñanza superior pública.
- Preguntas sobre el papel y el propósito de la enseñanza de segundo ciclo; enseñanza de posgrado.

¿Qué falla en las actuales estructuras de gobierno universitario en los EE.UU.?

- Estructuras diseñadas para regular y distribuir recursos durante una época de crecimiento.
- Protegen el “estatus quo” al gestionar el cambio en lugar de facilitar respuestas rápidas y profundas a las necesidades sociales y económicas.
- Construidas sobre una organización de enseñanza superior que era principalmente privada y altamente autónoma.
- No apoyan el liderazgo coordinado de los responsables políticos a lo largo del tiempo.
- Micro-gestión de excesivo número de funciones y menos apoyo a la colaboración que a misiones específicas.
- Predominio del mando y respuesta, autoridad centralizada y regulación, por lo que se inhibe la creatividad y la flexibilidad.
- Escaso equilibrio entre las necesidades estatales y las prioridades y objetivos de instituciones individuales.
- Sometidas a influencias políticas y mandatos legislativos inadecuados.
- No apoyan la mejora deliberada y consistente de calidad basada en una fuente de información fiable y digna de crédito sobre el rendimiento.
- Falta de directivas políticas debido a un menor consenso sobre los objetivos básicos de la enseñanza pública pos-secundaria.
 - ◆ ¿Es un bien público o un privilegio privado?

Características de un sistema de gobierno responsable

- Mira hacia el futuro.
- Establece expectativas claras.
- Definido por amplios propósitos públicos en lugar de los objetivos de las instituciones individuales.
- Concibe a la enseñanza superior como un sistema abierto a influencias externas pero no dirigida totalmente por las mismas.
- Apoya la colaboración y relaciones armoniosas entre los interesados.
- Explicito, abierto y responsable.
- Funciona mediante principios y objetivos públicos más amplios en lugar de mando-control o influencias políticas inadecuadas.
- Generalmente simplifica el ambiente político y fomenta la creatividad.
- Fomenta la toma de decisiones responsables a todos los niveles al promover la obligación de rendir cuentas y la toma de decisiones basada en la información.
- Promueve el acuerdo sobre propósitos y objetivos sociales mayores en toda(s) la(s) institución(es) y en el sistema de enseñanza en su conjunto.
- Aumenta la confianza del público.

Aspectos que deben considerarse antes de efectuar una reforma de gobierno

- La reorganización debe estar precedida por objetivos claros. La reorganización en sí es un medio para un fin, no un fin en sí misma.
 - ◆ ¿Cuál es nuestra misión?
 - ◆ ¿A quién servimos?
 - ◆ ¿Cómo podemos promover mejor los conocimientos en y a través de los campos académicos?
 - ◆ ¿Cómo podemos mejorar?

- Los estados deben exponer con claridad los problemas concretos que han sido los catalizadores de las propuestas de reorganización; p. ej. ¿cuáles son las cuestiones reales?
- Los estados deben preguntarse si la reorganización es el único o el mejor modo de hacer frente a los problemas identificados.
- Los estados deben sopesar cuidadosamente los costes de reorganización contra los beneficios a corto y a largo plazo.
 - ◆ ¿Se producirán “daños colaterales”?
 - ◆ ¿Cuánto tardará el nuevo sistema en funcionar eficazmente?
- Los estados deben reconocer que un buen sistema tiene en cuenta las necesidades tanto del estado y la sociedad como de los centros de enseñanza superior.
- Los estados deben distinguir claramente entre la coordinación estatal que hace frente a objetivos más amplios de la sociedad y el gobierno institucional que apoya la gestión eficaz de los recursos universitarios.
- Los estados deben tener en cuenta todo el ambiente político, incluidos el papel del gobernador, los órganos ejecutivos y la legislatura, en lugar de centrarse exclusivamente en la estructura formal de gobierno de la enseñanza superior.
 - ◆ Con frecuencia los estados cambian su gobierno cuando los problemas reales están en otra parte, p. ej., en las normas de la función pública.

Enfoque al cambio transformativo

- Pensar con visión de futuro: Claridad de Propósitos
 - ◆ ¿Cuáles son nuestros valores centrales y cuál es nuestra misión?
 - ◆ ¿Cuáles son las lecciones que podemos sacar de nuestra propia historia y tradición?
 - ◆ ¿Qué nuevas competencias centrales necesitaremos?
 - ◆ ¿Qué competencias centrales debemos mantener y mejorar?
- Pensar con visión de futuro: Claridad de Propósitos (cont.)
 - ◆ ¿Cuáles son los valores y principios organizativos que guiarán la toma de decisiones?
 - ◆ ¿Qué nuevos modelos educativos debemos construir?
 - ◆ ¿Qué nuevas alianzas educativas debemos forjar?
 - ◆ ¿Qué programas prometedores debemos fomentar?
- Pensar con visión de futuro: Claridad de Propósitos (cont.)
 - ◆ ¿Qué iniciativas regulatorias a largo plazo debemos seguir para reconfigurar el mercado en el que operamos?
 - ◆ ¿Quiénes son los nuevos estudiantes a los que debemos servir?
 - ◆ ¿Cómo generaremos recursos para invertir en nuevas competencias?
- Fijar una dirección: cuestiones claves
 - ◆ ¿Quiénes son los estudiantes hoy? ¿Quiénes serán dentro de 5-10 años?
 - ◆ ¿Cómo nos relacionamos con nuestros estudiantes hoy? ¿Cómo nos relacionaremos con ellos mañana?
 - ◆ ¿Cuáles otras opciones tienen nuestros estudiantes hoy? ¿Qué opciones tendrán en el futuro?
- Fijar una dirección: cuestiones claves (cont.)
 - ◆ ¿Qué hace distinta a nuestra institución y que sea una primera opción hoy? ¿Qué nos hará distintos y competitivos mañana?
 - ◆ ¿Cómo utilizamos nuestros recursos intelectuales hoy? ¿Qué esperará la sociedad de nosotros mañana?

Tipos de gobierno en la enseñanza superior

- **Sistemas consolidados de gobierno:** Un consejo gobierna a todas las instituciones públicas, o hay dos consejos: uno para los centros de dos años y otro para los de cuatro. No existe organismo estatal de coordinación. (Total: 23 estados)
- **Sistemas segmentados:** Cada consejo gobierna un conjunto distinto de instituciones o ramas de un mini-sistema más grande. La mayoría de estos estados tienen también consejos regulatorios coordinadores con capacidad de aprobación de programas académicos (21) e importante capacidad presupuestaria (14). (Total: 24 estados)
- **Consejos a nivel de centro:** Un consejo tiene autoridad plena y autónoma sobre una sola institución que no forma parte de un sistema consolidado o de multi-centros. (Total: 3 estados)

Principios básicos de gobierno universitario en los EE.UU.

- Las universidades son "propiedad" del pueblo, no del gobierno ni del cuerpo docente.
- Los miembros del consejo son responsables de actuar en nombre del pueblo según dicten sus propias conciencias y buen juicio.
- El poder es ostentado por el consejo en su conjunto, no por sus miembros individuales.
- El consejo de gobierno es parte de una estructura de gobierno institucional o de todo el sistema que comprende la gestión y el gobierno de los centros.
- Es difícil establecer la línea entre política y gestión, y ha de ser objeto de negociación continua entre el presidente y el consejo.
- Los consejos no son órganos legislativos ni representativos. Si bien realizan gran parte de su trabajo cara al público, es importante mantener un foro digno que permita al consejo cumplir su mandato y su función pública.
- El consejo ejerce su función a través de su presidente ejecutivo en lugar de en consultas directas con el cuerpo docente o un ministerio gubernamental.

¿Cuáles son las responsabilidades de un consejo de gobierno en los EE.UU.?

- Fijar la misión y los propósitos: aclarar y/o reafirmar la misión.
- Nombrar el presidente ejecutivo.
- Apoyar al presidente ejecutivo.
- Controlar el rendimiento del presidente ejecutivo.
- Evaluar el rendimiento del consejo.
- Insistir en la planificación estratégica y el empleo de un presupuesto estratégico.
- Revisar la calidad e idoneidad respecto a la misión de los programas de enseñanza y servicio público ofrecidos por la(s) institución(es).
- Asegurar la disponibilidad de recursos adecuados, tanto de fuentes públicas como privadas, así como una gestión financiera y responsabilidad fiscal eficaz.
- Garantizar la buena gestión.
 - ◆ ¿Cuáles son las políticas que configuran la institución?
 - ◆ ¿Son eficaces?
 - ◆ ¿Cómo lo sabemos?
- Preservar la independencia institucional, así como la capacidad de responder a públicos claves.
- Interpretar las necesidades de la sociedad al colectivo universitario y servir de defensor de la institución.
- Servir de instancia de recurso para conflictos que no pueden resolverse de otra manera.

Principales características de un consejo eficaz

- Centra su atención en dirección, política y estrategia (“La Gran Imagen”).
- Asegura la integridad, estabilidad y crecimiento fiscal de la organización.
- Mantiene una relación estrecha y eficaz con el presidente ejecutivo.
- Compuesto por personas dedicadas y con las facultades, capacidades y habilidades para poder mover la organización hacia sus objetivos.
- Crea un ambiente de participación que anima a cada persona a que contribuya con sus especiales talentos y capacidades.
- Realiza regularmente la autoevaluación como base para el desarrollo y mejora continua del consejo.

Calidades de buenos consejeros

- Comprometidos con la alta calidad.
- Conscientes de las necesidades y prioridades de su estado.
- Conocedores de la(s) institución(es) a la(s) que sirven
- Dispuestos a recaudar fondos para la institución y/o a contribuir personalmente.
- Liderazgo demostrado en sus respectivos campos

Presidencia

- “La Presidencia es producto de la relación entre un consejo de gobierno y su presidente ejecutivo. Es la encarnación de los puntos fuertes del consejo y del presidente, unidos en aras de liderar a la institución aún bajo las circunstancias más difíciles.”

Agradecimientos

- Governance in Higher Education: Discussion Paper IMHE/OECD. Paris, March 1999
- Darryl G. Greer. AGB Occasional Paper No. 31. 1997
- Gary Hamel and C.K. Prahalad. *Competing for the Future*. Harvard Business School Press. Boston. 1994
- James Hardy. *Revitalizing Your Board*.
- Richard Ingram. AGB Public Policy Paper Series No. 97-2
- Richard T. Ingram. *Effective Trusteeship: A Guide for Board Members of Public Colleges and Universities*. Association of Governing Boards. 1995
- Aims McGuinness Jr. *State Post-Secondary Education Structures Sourcebook*. ECS, 1997
- Edward M. Penson. *Board and President: Facilitating the Relationship*. American Association of State Colleges and Universities. 1995

ANEXO

Sistemas de gobierno de las universidades Norteamericanas. Características de un Consejo de Administración Eficaz ¹

1. El consejo comprende y tiene en cuenta la cultura y las normas de la organización que dirige, y confía en la misión, valores y tradiciones de la institución como guía de sus decisiones. El consejo actúa para ejemplificar y reforzar los valores esenciales de la institución.
2. El consejo trata de fomentar en los miembros de la institución un sentimiento de compromiso con ésta y estimular la implicación constructiva en los asuntos del campus. Los miembros del consejo son defensores responsables de la institución entre sus muchos electores.
3. Los miembros del consejo están bien informados sobre la institución, así como sobre los principales asuntos de la educación universitaria y los papeles, responsabilidades y funcionamiento global del propio consejo, creando de manera consciente oportunidades para la educación y evolución de los miembros del consejo y proporcionando tiempo para la auto-reflexión, a fin de estudiar sus propios puntos fuertes y débiles y examinar las pautas que se siguen en la toma de decisiones.
4. El consejo cultiva el desarrollo de sus miembros como grupo y fomenta un sentimiento de cohesión y responsabilidad colectiva creando entre ellos un sentimiento de inclusión, desarrollando objetivos comunes, reconociendo los logros del grupo e identificando y cultivando el liderazgo dentro del consejo.
5. El consejo reconoce las complejidades y delega, y utiliza múltiples perspectivas para analizar problemas complejos y dar respuestas adecuadas, enfocando los problemas desde una perspectiva institucional amplia, utilizando técnicas eficaces para tomar decisiones, buscando activamente los puntos de vista de los múltiples electores potenciales y admitiendo la ambigüedad de la variedad de problemas de la educación universitaria, de los cuales pocos se prestan a soluciones perfectas.
6. El consejo acepta como una de sus principales responsabilidades la necesidad de desarrollar y mantener una relación saludable con electorados clave, tanto en el campus como en la comunidad en general. El consejo respeta la integridad del proceso de gobierno y los papeles y responsabilidades legítimos de otros accionistas, a menudo consulta a electorados clave y se comunica directamente con ellos y trata de que las situaciones encontradas u opuestas se den lo menos posible.
7. El consejo ayuda a imaginar y dar forma a la dirección institucional, así como a asegurar un enfoque estratégico del futuro de la organización, cultivando y poniendo énfasis en los procesos que destacan las prioridades institucionales. El consejo se concentra principalmente en estas prioridades y en decisiones de magnitud estratégica o simbólica para la institución y anticipa los potenciales problemas y los gestiona antes de que sean urgentes.

¹ Chait, Richard P., Thomas P. Holland, and Barbara E. Taylor, *The Effective Board of Trustees*, American Council on Education Series on Higher Education, Oryx Press, 1993, 140 págs.

Darryl Greer ² define el gobierno “como la totalidad de gobiernos federales y estatales,... consejos de administración, presidentes y profesorado que decide con autoridad los recursos que se utilizarán y el modo en que se alcanzarán los objetivos educativos. El gobierno, en gran parte, define quién toma las decisiones y presta los servicios y quién ostenta la autoridad para evaluar y hacer cumplir las decisiones. Gobernar significa decidir con autoridad de manera colectiva el modo de distribuir recursos escasos entre intereses rivales y, por definición, asegurar que estas decisiones sean legítimas porque no han sido tomadas por medio de la coacción, sino por medio de la participación y la consulta”.

² Greer, Darryl G., *Prospective Governance*, AGB Occasional Paper No. 31, Association of Governing Boards of Universities and Colleges, Washington, D.C., 1997, 14 págs.

El modelo francés

Patrick Fridenson

Director de estudios en la Escuela de los Altos Estudios en Ciencias Sociales (EHESS)

En el análisis que presenta esta mañana el señor Ginés Mora, caracteriza a Francia como un país en el cual la autonomía universitaria es una autonomía relativa. Todo depende de lo que se entienda por relativa. En otros términos, yo no pienso que Francia siga estando, desde 1968, en el modelo de la universidad napoleónica. Nos encontramos más bien, como dijo el señor Bricall, en una mezcla de varias fuentes en las cuales hay una parte importante de universidad humboldtiana. Desde 1968, en efecto, se han desarrollado tres normas en Francia: la autonomía, la democracia y la función social, esta última siendo a la vez una función económica y cultural de las universidades. Por otra parte, las universidades ya no son bloques del Estado, sino centros dotados de la personalidad jurídica y que constituyen un tipo particular de descentralización.

PRIMERA PARTE

Voy a presentarles, en una primera fase, las principales bases del sistema de enseñanza superior francés, que imagino que la gran mayoría de ustedes conocen, y evocaré, en una segunda etapa, los debates que este sistema suscita en Francia.

En lo que se refiere al panorama del sistema de enseñanza superior, presentaré el problema del poder ejecutivo, el problema de la función de los consejos o poder legislativo, y la cuestión de los convenios existentes entre el Estado y los centros. Tendré que diferenciar cada vez las universidades, que son 82 en Francia, de las escuelas (esencialmente de ingenieros). Este doble sistema existe en mi país desde el final del siglo XVIII.

El ejecutivo:

El presidente de la universidad, que ustedes llaman rector, es elegido por una duración de cinco años no renovable, por tres consejos compuestos por representantes del personal docente y de investigación, personal de administración y de servicio, estudiantes y personalidades externas a la universidad. El presidente dispone de poderes importantes: poder financiero, poderes pedagógicos, poder de representación de la universidad. Preside también los tres consejos y prepara sus deliberaciones.

En la mayoría de las escuelas, el director es nombrado por el Estado por una duración de cinco años, pero en este nombramiento interviene mediante una propuesta el consejo de administración de la escuela, lo que significa que existe a pesar de todo la expresión de una voluntad por parte del centro. El director dispone de las mismas competencias que el presidente de la universidad, excepto la presidencia del consejo de administración que la ley

confía, en las escuelas de ingenieros, a una personalidad externa, lo que ustedes llaman una forma de control social.

La duración del mandato del presidente de la universidad es de cinco años no renovables lo que es, a mi entender, un elemento de fuerza. El mandato de los directores de escuelas suele ser de cinco años prorrogables una vez.

El legislativo :

Las universidades se componen de tres consejos :

- el consejo de administración que dispone de la mayoría de las competencias;
- y dos consejos especializados: el consejo científico que es competente en materia de investigación y el consejo de los estudios y de la vida universitaria.

Tanto los problemas disciplinarios de los estudiantes como del personal docente son sometidos a una sección disciplinaria elegida por el consejo de administración en su seno.

Estos tres consejos están compuestos por representantes elegidos entre el profesorado de la universidad, el personal de investigación, el personal administrativo y de servicio y los estudiantes. Los integran también, personalidades externas a la universidad nombradas por las instituciones de las que dependen.

El sistema es idéntico en la mayoría de las escuelas de ingenieros.

Las universidades están básicamente integradas por unidades de enseñanza y de investigación y por escuelas e institutos internos que disponen de un consejo. En cambio, las escuelas de ingenieros se estructuran en departamentos.

Este es el mecanismo general. Se podría pensar que el Estado se ocupa exclusivamente de dirigir y deja a los centros encargarse de todo lo que es problema, pero en realidad las cosas no son así. Existe un movimiento constante de las universidades y de una parte del profesorado y de los estudiantes para aumentar la autonomía de la que disponen los centros. Este movimiento ha estado en el origen de la creación de dos instituciones y de lo que llamamos el proceso contractual.

En lo que se refiere a las instituciones, es necesario hablar en primer lugar de la Conferencia de los presidentes de universidad. Se trata, en su origen, de un movimiento espontáneo nacido de la iniciativa de las universidades y que se concreta en la creación oficial de esta conferencia en el año 1970. Es hoy en día uno de los fermentos más activos de la autonomía.

El mismo año fue creado el Consejo nacional de la enseñanza superior y de la investigación, que está compuesto principalmente por representantes del personal y de los estudiantes de las universidades y de las escuelas. A este Consejo le corresponde examinar los proyectos de leyes, de decretos y otros textos normativos, así como el reparto de las subvenciones y de las plantillas.

Además, a partir de los años 80, el desarrollo de la autonomía de las universidades condujo a la aparición de la noción de convenio entre los centros (universidades o escuelas) y el Estado. ¿Qué son estos convenios? Es el hecho, para un centro, de afirmar su voluntad y de definir su estrategia para los cuatro años que siguen.

Estrategia cultural, científica, pedagógica, estrategia en el ámbito de personal, en el sector de la gestión de los locales o en el orden de las relaciones internacionales. El centro negocia su proyecto con el Estado y en parte, ahora, con las regiones, y declina sus objetivos así como las etapas y los medios necesarios para lograrlos.

La consecuencia de esta política contractual es que cada vez se normalizan menos

cosas a nivel nacional y hay más ámbitos que son objeto de una negociación revisable entre el poder central y el centro.

De forma paralela, Francia creó un Comité nacional de evaluación, pero mi impresión personal sobre esta cuestión es que mi país tiene todavía que hacer muchos adelantos. Esto me lleva a la segunda parte de mi conferencia, que es el análisis crítico que puedo hacer, a título personal, del sistema francés.

SEGUNDA PARTE

En este análisis crítico, pretendo examinar algunos de los problemas que han sido discutidos esta mañana y explicarles cómo se plantean en Francia.

El primer problema es evidentemente, el de la autonomía. Como lo indiqué hace poco, esta autonomía ha progresado en Francia y podría progresar aún más, dentro de la reglamentación existente, si las universidades y las escuelas lo decidieran.

Cuatro dificultades para esta autonomía:

- La actividad de investigación: Francia se dotó de grandes organismos de investigación a partir de los años treinta para compensar lo que fue durante bastante tiempo la debilidad de la investigación universitaria. Existe un debate, que dura desde hace dos años, para que los centros dispongan de una autonomía más importante en el ámbito de la investigación lo que implicaría una disminución del poder de los organismos o una verdadera asociación de estos mismos con las universidades. Hoy en día, el 60 % de la financiación destinada a apoyar los laboratorios de investigación proceden del ministerio y un 40 % del CNRS.
- La financiación: No disponemos de buenas estadísticas en materia de financiación de universidades. La estimación que presento integra, según la costumbre, los salarios del personal. En este caso, el 90 % de los recursos proceden del Estado. La financiación que no procede del Estado o de las regiones es por término medio del 10 %, el máximo habiendo sido logrado por la universidad Strasbourg I que dispone del 30 % de recursos propios. Pero hay que reconocer que en tendencia, la financiación que procede de recursos propios no deja de incrementarse.
- La pedagogía: Además de sus títulos propios, las universidades conceden diplomas que nosotros llamamos nacionales. Estos diplomas son, cada día menos, diplomas cuyo contenido está determinado sobre bases nacionales y cada día hay más diplomas que despejan un lugar para la libertad de las universidades.
- El personal: Existe en Francia un conflicto bastante importante entre los que quieren aumentar la responsabilidad de los centros en la contratación y la carrera del personal y los que el señor Mora llama luego «los defensores de la antigua tradición de los cuerpos», que se encuentran sobre todo en Francia en Medicina, Farmacia y Derecho y que quieren que el personal siga siendo gestionado al nivel nacional.

Quiero subrayar un elemento positivo del sistema francés: el control de la financiación interviene «a posteriori». Además los decretos sucesivos sobre el régimen financiero de las universidades han incrementado la libertad de los centros, incluso la de intervenir en el mercado creando filiales.

Segundo problema, para ser autónomo hay que ser fuerte y desde este punto de vista las universidades tienen dos tipos de debilidades. La primera resulta del obstáculo de las asig-

naturas que se oponen de manera regular al poder de los presidentes y que «atraviesan» la actividad de los consejos. La segunda es la consecuencia de la estructuración de las universidades en unidades, escuelas e institutos internos. Como lo indiqué anteriormente, algunas de estas estructuras (las de Medicina, de Farmacia y de Derecho) sólo buscan estar bajo la dependencia del Estado.

El tercer problema se refiere al poder de las personalidades externas a la universidad. Tenemos un sistema muy diferente del sistema holandés que ha expuesto el señor Bricall. Las personalidades externas están presentes en todos los consejos y su efectivo no ha dejado de incrementarse desde 1968: entre un 10 y un 30 % en los tres consejos universitarios, entre un 20 y un 50 % en los consejos de las unidades, escuelas e institutos internos. Pero la participación de estas personalidades es muy escasa y el problema es tanto más grave cuanto las universidades y las escuelas de ingenieros francesas tienen que desempeñar una función cada día más importante en los ámbitos económico, social, regional e internacional.

Las soluciones que se esbozan son las siguientes :

- prever la participación de personalidades externas a niveles más pequeños: un programa de investigación o una «ramificación» de enseñanza profesional ;
- crear en las universidades un consejo de orientación que se reúna pocas veces al año para tratar cuestiones precisas y de importancia ;
- o, y esto es tema de discusión, instituir con las regiones un convenio de cuatro años como el que existe con el Estado.

Las dos últimas series de problemas que quiero presentar en mi análisis crítico se relacionan con:

- La representación de los estudiantes y del personal en los consejos.

En los hechos, esta representación es más escasa en las escuelas que en las universidades y se suele decir que esto hace las escuelas más fuertes. No es tan seguro. En realidad toda la vida interna de la escuela reposa sobre el director y su equipo, lo que puede engendrar consecuencias desfavorables si estos mismos se equivocan en sus decisiones o son débiles en su actuación. Yo pienso, por el contrario, que el compromiso de los estudiantes y del personal es una garantía para el centro.

Hay que reconocer también que, en las universidades, la participación de los estudiantes no es muy importante y que existe una burocracia estudiantil que no tiene nada que envidiarle a la burocracia del personal.

Además, la complejidad del sistema pesa sobre el modo de elección del presidente y sobre la definición de los grandes objetivos de la vida universitaria.

- La evaluación:

Como lo indiqué anteriormente, el Comité nacional de evaluación, cuyos miembros son nombrados es, y lo digo a título personal, una institución demasiado técnica, no suficientemente estratégica y que no está dotada de una financiación suficiente.

Disponemos también de un órgano de evaluación financiera muy antiguo, el Tribunal de Cuentas, que es necesario pero que no toma suficientemente en cuenta el hecho de que la universidad tiene una estrategia y la trata como si fuera parte integrante del Estado.

En fin, existe en Francia una evaluación realizada por la Inspección general de la administración de la educación, es decir, por funcionarios del Ministerio, evaluación poco conocida pero que es interesante porque esta institución sabe plantear los verdaderos problemas.

CONCLUSIÓN

Concluiré en el tiempo del cual dispongo diciendo que el poder de los presidentes de universidad es un poder en expansión. Cuando miramos hacia atrás nos damos cuenta de que hace treinta años, estos presidentes no eran conocidos, contrariamente a lo que ocurría con los directores de escuela o los rectores de las academias. Hoy se han transformado en creadores dotados de un verdadero proyecto, de un equipo y de un personal dirigente que debería ser aún más importante. Elegido por cinco años, el presidente es un notable tanto a nivel regional como a nivel nacional.

Claro que hay excepciones, pero el papel social de los presidentes es cada día más fuerte, lo que, a partir de los años 89-90, ha llevado a las universidades a convertirse en interlocutores de las regiones en materia de financiación, de investigación y de formación permanente.

Además, y lo digo francamente, la elección de mujeres como presidentes de universidad, elemento que nunca se había producido antes del 68, es una manifestación de la autonomía entablada en mi país.

Escuché con mucha atención lo que dijo el señor Bricall sobre la cuestión de un cambio pragmático de la legislación. Francia es también un país que conoce crisis estudiantiles, pero sin embargo nuestras leyes logran cambiar. La ley que rige las disposiciones aplicables a la enseñanza superior, fechada en el año 1984, se modifica todo el tiempo, por pequeñas parcelas. Lo acaba de ser recientemente para autorizar a las universidades a incrementar sus relaciones con las empresas y a ampliar investigaciones que favorezcan el desarrollo económico. Así que la ley evoluciona y además es cada vez menos centralizadora.

En fin, entiendo bien todo lo que se ha dicho sobre los Estados Unidos y comprendo las virtudes del modelo norteamericano. Soy particularmente sensible a su capacidad de volver a poner las cosas en tela de juicio y a su flexibilidad. También he notado lo que ha dicho con mucha sinceridad la presidenta de la universidad de Vermont sobre las debilidades recurrentes de este sistema. Para nosotros europeos, es necesario conjugar la flexibilidad norteamericana con nuestras preocupaciones clásicas de calidad, de fomento de los recursos del país y de democracia. Tengo la convicción de que esto es posible sin que tengamos que copiar a nuestros amigos estadounidenses.

El problema que se plantea hoy a las universidades francesas es saber cómo mejorar la elaboración de sus proyectos y la aplicación de estos proyectos en el tiempo. Las universidades deben tener una estrategia a término medio y esta estrategia debe aferrarse a una red de interlocutores locales, regionales e internacionales que sean responsables. Este nuevo enfoque del problema universitario pone en juego las tradiciones francesas de los cuerpos universitarios y de las asignaturas.

TERCERA PARTE

**ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS
ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES
ESPAÑOLAS**



Informe sobre el Sistema de Gobierno de las universidades españolas basado en una encuesta a miembros del Consejo de Universidades y Presidentes de Consejos Sociales

Leonardo Sánchez Ferrer

Profesor de la Universidad Complutense

1. INTRODUCCIÓN: OBJETIVOS

El objetivo de este trabajo es averiguar la opinión de los miembros del Consejo de Universidades y los presidentes de los Consejos Sociales acerca del sistema de gobierno de las universidades españolas y de las posibles reformas que podrían llevarse a cabo en el mismo. ¹ Este trabajo se presenta en un encuentro sobre los sistemas de gobierno de las universidades españolas, su situación actual y sus perspectivas de futuro. Evidentemente, cabe esperar que este encuentro constituya una interesante aportación al debate sobre posibles reformas del sistema de gobierno y gestión de las universidades españolas.

Este trabajo, al igual que el encuentro en el que va a ser presentado, se origina a partir de la constatación de los problemas en los sistemas de gobierno y de gestión de las universidades españolas. La literatura surgida en los últimos años acerca de los problemas de las universidades españolas es extensa, sobre todo la publicada en artículos de prensa, pero también en estudios especializados (véase, por ejemplo: Michavila y Calvo, 1998; Luxán, 1998). La gestión de las universidades ha originado asimismo encuentros y debates, tanto en el seno del Consejo de Universidades como en otros foros, como el recientemente organizado por el Cercle d'Economia de Barcelona con Rectores, Presidentes de Consejos Sociales y otros expertos en el tema y que produjo un documento en el que se llevan a cabo una serie de propuestas de reforma del gobierno universitario (Cercle d'Economia, 1999).

Los problemas señalados por los expertos son muchos y variados y reflejan a menudo las propias preocupaciones de cada autor. Algunos de los aspectos que más comúnmente se señalan son, entre otros, los problemas derivados de lo que se considera un "gobierno asambleario" por parte del Claustro y la Junta de Gobierno, la falta de capacidad ejecutiva del Rector y otros órganos unipersonales, la ausencia de efectividad de los Con-

¹ Quisiera agradecer al Consejo de Universidades la ayuda prestada para la elaboración de este informe, tanto desde el punto de vista financiero como de apoyo logístico para la distribución del cuestionario. Asimismo, debo agradecer la gran asistencia prestada por Analistas Socio-Políticos, ASP-Gabinete de Estudios, tanto de su director, Víctor Pérez Díaz, como de Pilar Rivilla y Juan Carlos Rodríguez, quienes me proporcionaron información y comentarios muy valiosos para la realización del cuestionario y su posterior análisis. Un reconocimiento muy especial es el destinado a José Remo Fernández Carro, quien me ha proporcionado una inestimable ayuda para el tratamiento estadístico de los datos y la elaboración de las tablas incluidas en el informe, además de suponer un constante e infatigable soporte intelectual y moral durante los calurosos días de verano en que se realizó este trabajo.

sejos Sociales y los problemas en los procedimientos de selección del profesorado. Lo que se ha tratado de hacer en este trabajo es determinar hasta qué punto la población objeto de estudio considera que existen dichos problemas y cuáles son a su juicio las posibles soluciones a los mismos.

Para llevar a cabo dicho propósito se ha elaborado una encuesta dirigida a los miembros del Consejo de Universidades y los Presidentes de los Consejos Sociales, cuya metodología se explica con más detalle en el apartado siguiente. En este punto es suficiente con avanzar que la encuesta ha tratado de recopilar información fundamentalmente acerca de tres aspectos. En primer lugar, se ha propuesto conocer la opinión de la población de estudio sobre el funcionamiento de los órganos de gobierno y sobre posibles reformas de los mismos. En segundo lugar, trata de conocer el punto de vista de los miembros del Consejo de Universidades y Presidentes de los Consejos Sociales acerca del sistema de financiación de las universidades españolas. Por último, se trata de conocer los problemas y las propuestas en relación con los procedimientos de selección del profesorado.

El informe está dividido en seis apartados, el primero de los cuales es la presente introducción. En el segundo apartado se presentan las conclusiones del trabajo y se resumen los principales puntos del mismo: he preferido incluir las conclusiones como apartado inicial para que así el lector pueda ver de manera sintética los principales resultados del estudio, sin necesidad de adentrarse en sus aspectos más técnicos, que se exponen en los apartados siguientes para aquellos que deseen una información más completa sobre las cuestiones tratadas. Así, en el apartado tres, se explica la metodología de la encuesta que constituye la base del trabajo, en tanto que en el cuatro se presentan los resultados de la encuesta de una forma más extensa y detallada, incluyendo un gran número de tablas y gráficos en los que se muestran los datos estadísticos. En el quinto apartado se recogen las referencias de la bibliografía utilizada. El sexto y último apartado contiene el cuestionario tal como fue enviado, de manera que se incluyen algunos errores aparecidos en el mismo (como la repetición de un ítem o un error en la numeración de las preguntas).

2. RESUMEN DEL TRABAJO Y CONCLUSIONES

1. El objetivo de este trabajo ha sido averiguar la opinión de los miembros del Consejo de Universidades y los Presidentes de los Consejos Sociales acerca de los problemas del sistema de gobierno de las universidades españolas y tratar de averiguar qué reformas proponen para tratar de solucionar los mismos. Para ello se ha realizado una encuesta por correo a todos los miembros del Consejo de Universidades y los Presidentes de los Consejos Sociales. El índice de cumplimentación del cuestionario se ha situado en torno al 50 por ciento de la población, lo que ha proporcionado unos datos aceptables para realizar análisis estadísticos sencillos.
2. Los principales problemas del gobierno de las universidades señalados por los encuestados son, por este orden, la dificultad de cambiar las situaciones heredadas, el hecho de que los miembros de la comunidad universitaria buscan más su propio interés que el de la universidad, el excesivo número de decisiones que han de pasar por los órganos centrales de la universidad y la falta de medios materiales y humanos para realizar la labor de gestión de la universidad. Por el contrario, el exceso de intervencionismo de la administración no es visto como un problema por los encuestados. Entre los problemas señalados, es llamativo que los encuestados destaquen la centrali-

zación de decisiones por parte de los órganos centrales de cada universidad, porque podría interpretarse como que los responsables de la universidad consideran que la gestión universitaria debería descentralizarse y acumular ellos menos funciones. Esto no es así, sin embargo, puesto que los encuestados proponen justamente la política contraria, eso es, un aumento de las funciones de algunos órganos centrales y en particular del Rector. En definitiva, parece que la solución a los problemas que surgen a la hora de gestionar un número excesivo de decisiones pasa por aumentar la capacidad decisoria de los órganos centrales más que por reducir sus funciones.

3. Los encuestados dan un aprobado a la gestión de la universidad en general, en tanto que la puntuación a la gestión en la propia universidad es aun más alta, casi medio punto por término medio. Resulta llamativa una valoración tan positiva cuando al mismo tiempo se destacan los importantes problemas del gobierno universitario y cuando casi la totalidad de los encuestados consideran que la reforma del modelo de gobierno de las universidades españolas es muy o bastante necesaria.
4. Los encuestados opinan mayoritariamente que debería aumentar o mantenerse el peso en los órganos de gobierno de dos tipos de colectivos, los más puramente académicos (profesores, investigadores y expertos, entre los que se podrían incluir a los expertos procedentes de otras instituciones) y los empresarios. Por el contrario, los estudiantes y la mayor parte de los colectivos no académicos (sobre todo los sindicatos) parecen ser el blanco de las mayores críticas por parte de la población estudiada.
5. Existe una inclinación por parte de los encuestados a considerar que los órganos centrales de la universidad tienen mucha más importancia en el gobierno efectivo de la universidad que las instancias más pequeñas, como la Facultad o el Consejo de Departamento. Por su parte, los encuestados tienden a considerar que los órganos unipersonales son por lo general más importantes para el gobierno efectivo de la universidad que los colectivos.
6. La mayoría de los encuestados piensan que el Consejo Social, el Presidente del Consejo Social y el Rector deberían incrementar sus funciones. No obstante, existe una clara asociación entre el cargo del encuestado y su apoyo al incremento de las funciones de unos órganos y otros. Los Rectores consideran que es el Rector quien debería incrementar sus funciones y son mucho más escépticos respecto al incremento de las funciones del Consejo Social. Los Presidentes de los Consejos Sociales piensan justamente al contrario, puesto que apoyan el incremento de funciones del Consejo Social y mucho menos el del Rector. El resto de encuestados (Consejeros de Comunidad Autónoma y Otros Miembros del Consejo de Universidades) son claramente partidarios del aumento de funciones del Consejo Social, en tanto que su opinión está más dividida con respecto al posible aumento de funciones del Rector. Por su parte, para la mitad de los encuestados las funciones del Claustro deberían disminuir.
7. La mayoría de los encuestados ha respondido que la representación de los distintos colectivos en el Consejo Social es adecuada. Las mayores reservas están en la representación de los empresarios, que se considera insuficiente por un 43 por ciento. La mayoría piensa también que el Consejo Social debería contar con una mayoría de representantes de los intereses sociales frente a los representantes de la comunidad universitaria, excepto la mayoría de los Rectores de universidad pública, quienes se pronuncian en favor de un equilibrio entre los representantes de la comunidad universitaria y los de los intereses sociales.
8. Hay una importante división de opiniones respecto a quién debe de nombrar al Rector

o cual debe ser el procedimiento para designarlo. La opinión más apoyada es la elección directa por voto ponderado de la comunidad universitaria (28 por ciento), seguida de los que proponen que sea el Claustro, tal como se hace en la actualidad (27 por ciento). No obstante, entre los Rectores de las universidades públicas es mayoritaria la opción que apoya que sea el claustro quien elija al rector (más del 40 por ciento), aunque un tercio propone también que sea por elección directa. En su conjunto, más del 60 por ciento de los encuestados proponen que el Rector sea elegido exclusivamente por la comunidad universitaria. El 19 por ciento de los encuestados propone que sea el Consejo Social quien elija al Rector (dos tercios de los rectores de universidades privadas apoyan esta opción).

9. La población estudiada sostiene que los órganos de gobierno unipersonales deben tener más capacidad para tomar decisiones sin la aprobación previa de los órganos colectivos, lo que resulta consistente con la opinión mayoritaria de los encuestados de apoyar el incremento de funciones de los órganos unipersonales, en especial del Rector.
10. La gran mayoría de los entrevistados piensa que el principal responsable de la planificación de la universidad debe de ser el Rector (61 por ciento). Le sigue en importancia el Consejo Social, con un 37 por ciento de encuestados que consideran que debería ser el principal responsable. El Gerente debería ser el principal responsable sólo para un 8 por ciento, pero nada menos que un 70 dice que se debería contar con él necesariamente. Por el contrario, el Claustro es visto con mucha más reticencia, el 12 por ciento dice que debería ser el principal responsable y un 36 por ciento contar con él, pero un 14 por ciento afirma que no debería de tener ninguna participación.
11. Los encuestados destacan tres órganos como los principales responsables en la elaboración del presupuesto (Rector, Consejo Social y Gerente), pero ello es más bien el resultado de sumar combinaciones de preferencias algo distintas por parte de diferentes grupos de encuestados. Así, se puede ver, por una parte, que la mayoría de los Rectores defiende una combinación de participantes en el presupuesto en la que están el Rector, el Gerente y la Junta de Gobierno, por ese orden, en tanto que, por otra parte, la mayoría de los Presidentes de Consejo Social conforman otro grupo que valora especialmente la participación en el presupuesto del Consejo Social, el Rector y el Gerente. La suma de las respuestas da como resultado la elevada valoración del Rector, el Gerente y, en menor medida, del Consejo Social.
12. En la elección de los criterios para la financiación de las universidades por parte de la Administración, cuatro conceptos destacan sobre los demás. Dos de ellos responden a la categoría de criterios que podríamos denominar de rendimiento o eficacia: los resultados de evaluaciones externas (que es el concepto más citado por el conjunto de los encuestados, casi dos tercios lo mencionan) y el número de titulados que produce la universidad cada año. Los otros dos conceptos responden a la categoría de criterios que podríamos denominar de funcionamiento: el número de alumnos (es el segundo criterio más citado en su conjunto después de la evaluación externa, con un 57 por ciento de frecuencia) y la investigación realizada en cada universidad (que es incluida como criterio de financiación por la mitad de la población estudiada). Es llamativo el escaso número de encuestados que señalan los conceptos que he denominado históricos e idiosincrásicos entre los criterios para la financiación de las universidades, como el número de centros, el número de titulaciones y los planes de estudio, ninguno de los cuales alcanza el diez por ciento de menciones. Este hecho parece indicar que la población estudiada no se encuentra muy satisfecha con los criterios actuales de financiación

del sistema universitario y preferiría, por el contrario, utilizar procedimientos más objetivos y más relacionados con las auténticas necesidades derivadas del funcionamiento de las universidades, además de tener en cuenta el rendimiento y la calidad de cada universidad.

13. Las tres cuartas partes de los encuestados han contestado que deberían incrementarse las tasas y acercarse a su coste real, lo que parece indicar que está muy extendida la opinión de que las tasas bajas no son necesariamente justas desde el punto de vista de la equidad social. La mayoría de los que proponen la subida de las tasas defienden al mismo tiempo un incremento de las becas. No obstante, los Rectores de universidad pública apoyan dicha medida en mucha menor proporción que el resto de los encuestados.
14. Un tercio de la población estudiada considera que la cuantía de las tasas universitarias debería ser fijada por el Consejo Social. Un 27 por ciento de las respuestas menciona a la Administración autonómica y un 16 por ciento a la Central, lo que significa que, en conjunto, el 43 por ciento de los encuestados siguen inclinándose porque sea la Administración la que establezca los precios de la enseñanza universitaria.
15. Se aprecia una clara insatisfacción con los procedimientos de selección del profesorado. El 88 por ciento de los encuestados está poco o nada de acuerdo con la afirmación de que el actual sistema de acceso al profesorado funcionario es adecuado para una selección eficaz del personal docente e investigador. Por su parte, el 78 por ciento de los encuestados está poco o nada de acuerdo con la afirmación de que el actual sistema de acceso al profesorado contratado es adecuado para una selección eficaz de los docentes e investigadores en los niveles correspondientes.
16. Cuando se les pregunta cómo deberían estar formadas las comisiones de selección del profesorado funcionario, una mayoría muy considerable de encuestados proponen que se incremente el número de miembros de las comisiones elegidos por sorteo. El 58 por ciento de los encuestados afirma que al menos cuatro de los cinco miembros de la comisión deberían ser designados por sorteo, en tanto que un 7 por ciento adicional opina que todos ellos deberían ser elegidos mediante sorteo. Un 7 por ciento de los encuestados propone la habilitación como procedimiento de selección del profesorado funcionario y sólo uno de cada cinco encuestados propone que se incremente el número de miembros de la comisión designados por la universidad convocante, entre ellos un 15 por ciento defiende que todos los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad. Estos datos contradicen las propuestas del documento elaborado en abril pasado en la reunión organizada por el Cercle d'Economia de Barcelona y en el que se proponía precisamente la autonomía de cada universidad en la selección de su personal docente e investigador.
17. Es llamativo el bajo porcentaje de los que proponen que se mantenga el sistema tal como funciona ahora (un 8 por ciento de los encuestados), lo que indica el descontento que provoca en la población estudiada. Parece claro que el sistema actual no satisface a casi nadie, ni a quienes piensan que las comisiones deberían estar formadas por una mayoría más clara de vocales designados por sorteo ni a quienes creen que las instituciones deberían ser más autónomas en la selección de su profesorado.
18. Un factor importante que explica la preferencia por un sistema de selección en la que la universidad sea totalmente autónoma y escoja a los cinco miembros de la comisión de selección es la procedencia geográfica del encuestado. En tanto que el 38 por ciento de los encuestados procedentes de las Comunidades Autónomas transferidas antes de 1995 prefieren que todos los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad,

ninguno de los procedentes de los territorios que entonces dependían del Ministerio de Educación ha optado por dicha propuesta. La razón es probablemente que la reivindicación de la autonomía de las universidades y, en concreto, de la autonomía en la selección del profesorado, ha sido tradicionalmente más intensa en los territorios de fuerte presencia nacionalista que en el resto del país.

19. Como comentario global a las respuestas obtenidas se puede afirmar que, en general, los encuestados poseen una visión de la universidad menos crítica de lo que podría suponerse si nos atenemos a los análisis de la realidad universitaria que habitualmente se publican en los medios de comunicación. Los encuestados tienden a realizar críticas genéricas, pero cuando se les pregunta por cuestiones más concretas se observa que las opiniones favorables al cambio se atemperan considerablemente. Se aprecia, además, que en las cuestiones más relevantes (como la elección del Rector o la composición de las comisiones de selección) las opiniones se vuelven más controvertidas y surgen considerables diferencias entre los distintos grupos de encuestados. En estas condiciones no son de extrañar las dificultades a la hora de llevar a cabo la reforma del gobierno de las universidades.
20. Otro comentario general es el que se refiere a la identificación de ciertas pautas en la opinión de algunos de los grupos considerados en el estudio. Así, por ejemplo, se observa que los Rectores de universidades públicas tienden muy claramente a defender el papel de los Rectores y a ser mucho más escépticos con el de los Presidentes de los Consejos Sociales. Por su parte, estos últimos tienden a defender el papel del Consejo Social (a menudo más que el del propio Presidente del Consejo Social), pero suelen reconocer la importancia del Rector más que a la inversa. Los Rectores de las universidades privadas también suelen expresar opiniones compartidas que los identifican como grupo en muchas preguntas, si bien en algunos casos se alinean con los Rectores de las universidades públicas y en otros con los Presidentes de los Consejos Sociales. Los otros dos grupos, Otros Miembros del Consejo de Universidades y los Consejeros de Comunidad Autónoma, además de ser poco numerosos, rara vez desarrollan pautas reconocibles.

3. METODOLOGÍA: LA ENCUESTA

El material empírico en el que se basa este informe es una encuesta realizada a los Miembros del Consejo de Universidades y los Presidentes de los Consejos Sociales. La población ha sido estudiada en su conjunto, por lo que no cabe hablar de "muestra". El cuestionario fue enviado también a un cierto número de expertos y ex altos cargos del sistema universitario español, cuyas respuestas han sido tenidas en cuenta y utilizadas en el análisis de los problemas y las soluciones del sistema de gobierno de la universidad española. Sin embargo, dichas respuestas no han sido incluidas en el análisis estadístico de resultados, debido a que estos encuestados no forman parte de la población objeto de estudio. En todo caso, la información por ellos proporcionada ha sido de extraordinaria utilidad en el análisis cualitativo realizado en este informe.

Los encuestados suman 157 personas, a los que habría que restar los mencionados 13 expertos y ex altos cargos. Como se aprecia en la Tabla 1, distinguimos cinco grupos en función del cargo desempeñado por cada uno de los encuestados: Rectores de Universidad Pública (50 casos en la población), Rectores de Universidad Privada (17), Presidentes de

Consejo Social (46), Otros Miembros del Consejo de Universidades (14) y Consejeros de Comunidad Autónoma (17), quienes suman en total 144 casos en la población estudiada.

TABLA I.

		Proporción de respuestas sobre el total de encuestados		
		Población	Respuestas	Proporción de respuesta
		Frecuencia	Frecuencia	%
Válidos	Rector Pública	50	24	48,0
	Rector Privada	17	9	52,9
	Presidente Consejo Social	46	19	41,3
	Miembro CU por Parlamento o Gobierno	14	8	57,1
	Consejero Comunidad Autónoma	17	8	47,1
	<i>Total parcial</i>	<i>144</i>	<i>68</i>	<i>47,2</i>
	Otros altos cargos y expertos	13	7	53,8
Total		157	75	47,8
Perdidos	Perdidos del sistema		1	
	Total		1	
Total		157	76	48,4

A estas personas se les envió por correo un cuestionario a partir del 23 de junio de 1999. A primeros de julio se realizó una ronda de llamadas telefónicas de recuerdo. Los primeros cuestionarios cumplimentados se recibieron a finales del mes de junio, y dejaron de recogerse el día 20 de julio: los recibidos con posterioridad a esa fecha no han sido incluidos en el fichero de datos.

Se recogieron un total de 76 cuestionarios cumplimentados. Uno de ellos fue dado por perdido porque no incluía respuesta a ninguna de las preguntas de identificación. Otros siete cuestionarios correspondían a los mencionados expertos y ex altos cargos, por lo que tampoco han sido incluidos en el análisis estadístico. Por lo tanto, el estudio se basa en 68 cuestionarios cumplimentados. En la Tabla 1 se puede comprobar la proporción de respuestas que corresponde a cada uno de los grupos mencionados. Estas oscilan entre el 41% de los Presidentes de los Consejos Sociales y el 57% del grupo Otros Miembros del Consejo de Universidades.

En principio, el cuestionario no incluía ninguna pregunta acerca de la procedencia geográfica de los encuestados. No obstante, debido a que se consideró que esta procedencia podía ser un factor explicativo importante en varias de las preguntas (como veremos en el apartado 4.5), se ha utilizado una información no obtenida por el propio cuestionario. Se ha tomado el origen de las cartas tal como aparece en el matasellos, o en indicaciones proporcionadas por los propios encuestados que no habían sido en principio solicitadas (como tarjetas, cartas de respuesta, etcétera). Con este procedimiento se ha obtenido una variable relativamente sólida, puesto que la información proporcionada por ella incluye 55 casos. No obstante, para salvaguardar al máximo la confidencialidad de la respuesta no se ha distribuido a la población en Comunidades Autónomas individualizadas, sino que se ha agrupado a los encuestados en dos categorías. En una categoría se ha incluido a todos aquellos casos de procedencia conocida originarios de alguna de las Comunidades que

obtuvieron las transferencias en educación superior antes de 1995, esto es, Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Navarra, en tanto que en la otra categoría se agruparía a los encuestados procedentes del resto de las Comunidades Autónomas. Como puede apreciarse, en el primer grupo se encuentran las tres nacionalidades históricas, además de otras comunidades con partidos nacionalistas o regionalistas de cierta importancia. Posteriormente veremos que esta información posee una cierta importancia.

El cuestionario se incluye como anexo en el apartado 5. De modo resumido se puede decir de él que contiene 25 preguntas, además de un espacio adicional en el que los encuestados han podido desarrollar cualquier aclaración o matización de alguna pregunta previa o de cualquier tema relacionado con el objeto de estudio. La mayor parte de las preguntas consisten en una serie de escalas en las que se solicita a los encuestados que expresen su grado de acuerdo o desacuerdo con los enunciados expuestos, o bien el grado de importancia que conceden a determinados conceptos. En muchas de las preguntas se ha incluido una cuestión abierta para que el encuestado pudiera describir con sus propias palabras algún concepto no incluido en la lista que le ofrecía la pregunta. Las contestaciones a las preguntas abiertas han tratado de ser codificadas numéricamente siempre que ha sido posible, para así poder ser incluidas en el análisis estadístico, pero en otros casos dicha información sólo ha podido ser utilizada como información adicional que ha ayudado a mejorar el estudio cualitativo.

Los datos numéricos recogidos en la encuesta han sido tratados con el programa SPSS 7.5. El análisis estadístico ha sido sencillo, debido entre otras razones al reducido número de casos. Ha consistido principalmente en la elaboración de tablas y gráficos de distribución de frecuencias, que describen la opinión de los encuestados acerca de las diversas cuestiones tratadas. Asimismo, se han elaborado tablas de contingencia, de las que se ofrecen sólo aquellas que son significativas de acuerdo con el test de χ^2 (excepto donde se utiliza el "exacto" de Fischer, lo que se señala en su caso).

4. RESULTADOS DE LA ENCUESTA

4.1. Identificación de los principales problemas del gobierno y la gestión universitarios

La primera pregunta que se ha planteado a los encuestados es que traten de identificar algunos de los problemas generales que atañen al gobierno de las universidades. La pregunta intenta establecer hasta qué punto la población estudiada reconoce la existencia de ciertas inercias que con carácter histórico han obstaculizado el gobierno de las universidades españolas. Con este fin, se presenta a los encuestados cinco enunciados con los que tienen que expresar su grado de acuerdo o desacuerdo, en tanto que se deja un espacio adicional para que puedan señalar otros posibles problemas que sean relevantes a su juicio. Las respuestas de los encuestados se encuentran resumidas en la Tabla 2 y en los Gráficos 1 a 5, los cuales voy a comentar a continuación.

El primer enunciado se refiere a la posibilidad de que haya un exceso de intervencionismo en las decisiones de la universidad por parte de la Administración. Quizá sea conveniente explicar el alcance de esta pregunta y para ello es útil recordar que el control del gobierno universitario por parte de la Administración había sido una de las características tradicionales de la universidad española, que fue objeto de una modificación radical por la vigente

TABLA 2.

Valoración de los principales problemas de la universidad	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo
	%	%	%	%
Intervencionismo por la administración	24	42	27	7
Faltan medios materiales	7	31	39	22
Difícil cambiar situaciones heredadas	3	16	34	46
Demasiadas decisiones por órganos centrales	6	29	34	31
Buscan más su propio interés	5	28	47	20

Ley de Reforma Universitaria. La LRU, rompiendo con una larga historia de centralización de las decisiones universitarias en manos del gobierno central, concedió un amplio margen de autonomía a las universidades, lo que permitió que éstas obtuvieran un grado de autogobierno superior al de otros sistemas públicos de tradición continental, como el francés, el italiano, el griego o, incluso, el alemán (Souvirón Morenilla, 1988, p. 118; Sánchez Ferrer, 1996, pp. 229-33). En todo caso, la LRU reservó importantes competencias para la Administración, lo que podría haber sido utilizado por ésta como un medio para limitar las competencias reales de las universidades. Además, la posibilidad, también establecida por la LRU, de que las Comunidades Autónomas asumieran las competencias en materia de educación superior –lo que ya es un hecho en todas las comunidades– suponía también un peligro potencial para la autonomía universitaria, en el sentido de que las nuevas administraciones territoriales podrían haber intentado reafirmar sus nuevos poderes recortando la esfera de decisiones de las universidades y tratando, en definitiva, de reemplazar ellas mismas el anterior control del gobierno central. Con este primer enunciado se ha pretendido, por lo tanto, proporcionar una oportunidad a los responsables de la universidad para que expresen su opinión acerca de si la Administración, ya sea autonómica o central, invade sus competencias con un exceso de intervencionismo, lo que en principio podría ser un obstáculo para una buena gestión.

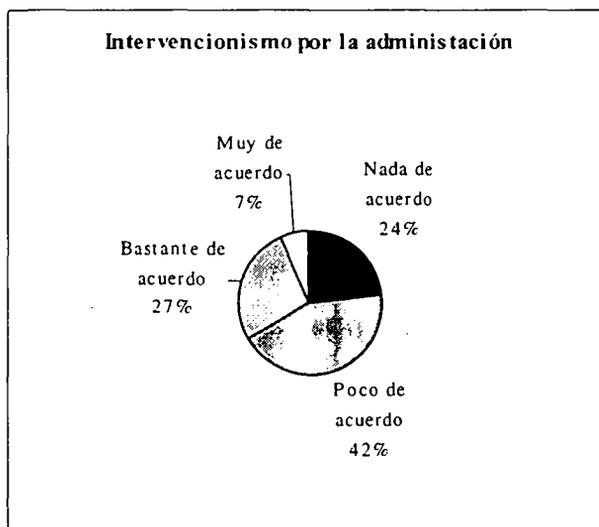
Sin embargo, de acuerdo con los datos de la Tabla 2 y del Gráfico 1, se desprende claramente que el control de la Administración no es visto como un problema por el conjunto de los encuestados. Dos tercios de ellos no están nada o muy poco de acuerdo con la afirmación de que “hay un exceso de intervencionismo en las decisiones de la universidad por parte de la Administración” y sólo un 7 por ciento están muy de acuerdo con la misma. No obstante, existen diferencias de opinión significativas entre algunos de los colectivos incluidos en el estudio. Como se observa en la Tabla 3, que resume las frecuencias de las respuestas a este ítem según el cargo del encuestado, los Rectores de las universidades, especialmente los de las privadas, tienen mayores probabilidades de estar de acuerdo con la citada afirmación. Así, aunque la mayoría de los Rectores de las universidades públicas está poco o nada de acuerdo con la afirmación de que existe excesivo intervencionismo de la Administración, el porcentaje de dicho rechazo es menor que para el conjunto de los encuestados (57 por 66 por ciento respectivamente). En el caso de los Rectores de las universidades privadas la afirmación es, por el contrario, aprobada en mayor o menor grado por dos tercios de dicho grupo (seis casos de los nueve están muy o bastante de acuerdo con ella). Éste es el único colectivo que está de acuerdo con el enunciado, puesto

TABLA 3.

Opinión sobre el Intervencionismo de la Administración según el Cargo en la actualidad		Intervencionismo por la administración				Total
		Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo	
Cargo en la actualidad (filas)						
Rector Pública	Recuento	2	11	9	1	23
	Frecuencia esperada	6	10	6	2	23
	% de filas	9%	48%	39%	4%	100%
Rector Privada	Recuento	1	2	3	3	9
	Frecuencia esperada	2	4	2	1	9
	% de filas	11%	22%	33%	33%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	4	12	2	1	19
	Frecuencia esperada	5	8	5	1	19
	% de filas	21%	63%	11%	5%	100%
Otros miembros del CU	Recuento	3	1	4	0	8
	Frecuencia esperada	2	3	2	1	8
	% de filas	38%	13%	50%	0%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	6	2	0	0	8
	Frecuencia esperada	2	3	2	1	8
	% de filas	75%	25%	0%	0%	100%
Total	Recuento	16	28	18	5	67
	Frecuencia esperada	16	28	18	5	67
	% de filas	24%	42%	27%	8%	100%

Chi cuadrado de Pearson: 34.304. Gl: 12. Sig.: 0.001

GRÁFICO 1.

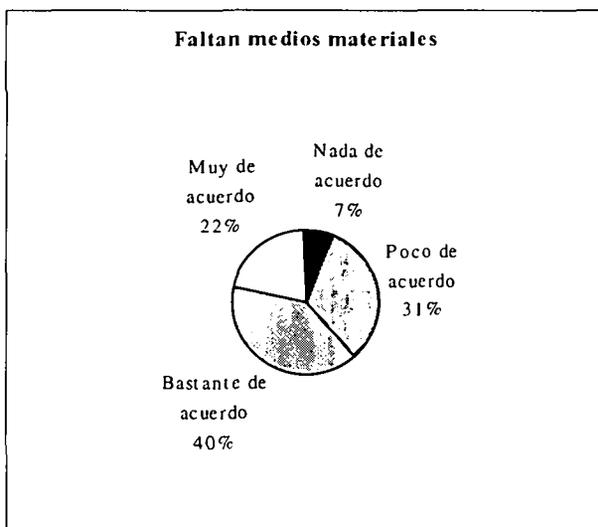


que los Presidentes de los Consejos Sociales lo rechazan por amplia mayoría, en tanto que los Consejeros de Educación, como era previsible, lo rechazan en su totalidad.

Parece evidente, por lo tanto, que para la mayoría de la población estudiada las injerencias de la Administración no pueden constituir una causa importante de los problemas de gestión de la universidad española, si bien para un mayor porcentaje de los Rectores y, sobre todo, de los Rectores de las universidades privadas, dichas injerencias si existen y por lo tanto han podido afectar al buen gobierno de las instituciones.

El segundo ítem incluido en la pregunta se refiere a la posible carencia de medios materiales y humanos para realizar adecuadamente la labor de gestión de la universidad, un problema al que permanentemente se ha aludido como una de las principales causas de las deficiencias de la universidad española. Este posible problema, al contrario que el anterior, sí es ampliamente reconocido por la mayoría de los encuestados (un sesenta por ciento está muy o bastante de acuerdo, como se ve en la Tabla 2 y en el Gráfico 2), sin que existan diferencias significativas entre los distintos grupos estudiados. En este sentido, a pesar del notable incremento del gasto en educación superior (y en concreto del destinado a mejorar las tareas de gestión), parece que los responsables de la universidad apoyan la idea de que la falta de recursos sigue siendo el origen de importantes problemas en el gobierno de la universidad.

GRÁFICO 2.



Otra cuestión planteada en la encuesta es la posible existencia de un problema que aparece con frecuencia en las organizaciones complejas, especialmente en las instituciones públicas, consistente en lo que he dado en llamar la "dificultad de cambiar las situaciones heredadas". Con ello me refiero, como es obvio, a los obstáculos que suelen surgir a la hora de llevar a cabo reformas institucionales, ya sea por la presencia de intereses consolidados que utilizan sus recursos para tratar de bloquear los cambios, ya sea por ineficacia en los mecanismos de toma de decisiones que impiden la introducción de innovaciones.

Como muestran la Tabla 2 y el Gráfico 3, este enunciado es el que suscita un más amplio consenso entre las personas que han respondido al cuestionario, puesto que un 80 por ciento de ellos está muy o bastante de acuerdo con el mismo.

GRÁFICO 3.

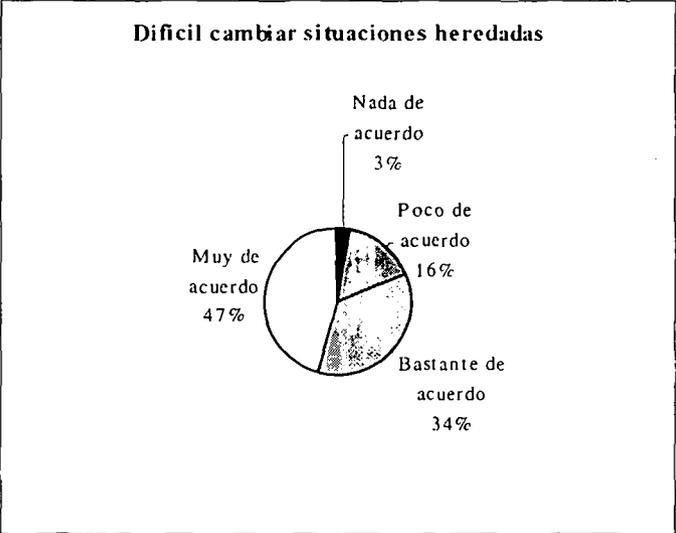


GRÁFICO 4.



Relacionada con la anterior está la afirmación de que los miembros de la comunidad universitaria buscan más su propio interés que el de la universidad. Con ella están muy o bastante de acuerdo dos tercios de los encuestados (Gráfico 4), una proporción importante, pero menor que la que apoya el ítem mencionado anteriormente. He elaborado una tabla de contingencia para comprobar si existe alguna asociación entre estas dos variables (es decir, para determinar si los que están más de acuerdo con la idea de que es difícil cambiar las situaciones heredadas también están más de acuerdo con la constatación de que priman los intereses personales por encima de los intereses de la universidad), pero el test del χ^2 no da un resultado significativo, de manera que no puede rechazarse la hipótesis de que la débil asociación entre las variables se deba al azar. Podría afirmarse, en este sentido, que la gran mayoría de los responsables de la universidad española sostienen que hay importantes obstáculos que dificultan los cambios, pero no ven claro que ello se deba necesaria o únicamente a la defensa de los intereses personales de los universitarios. En la próxima sección volveré sobre este punto, al tratar de establecer cuáles son los factores que, según la población encuestada, explican las deficiencias de la gestión universitaria.

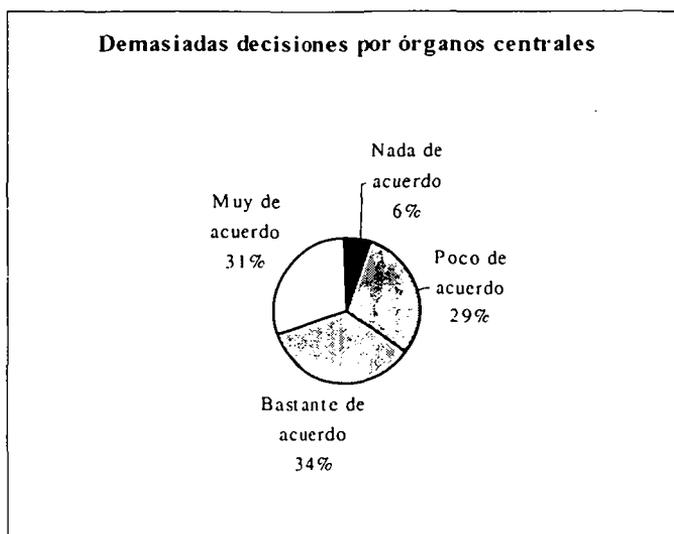
El último enunciado incluido en esta pregunta hace referencia a la posibilidad de que las universidades hayan concentrado excesivas competencias en sus órganos centrales, circunstancia que podría ralentizar y dificultar la gestión de las instituciones. Como es sabido, la autonomía universitaria ha llevado a que órganos como el Rectorado o la Junta de Gobierno asuman una importante capacidad de decisión y de gestión, que antes de la LRU estaba principalmente en manos del Ministerio de Educación y Ciencia.³ Con esta pregunta se ha pretendido averiguar si los principales responsables de la universidad piensan que dichos órganos centrales son responsables de demasiadas decisiones, lo que en caso de confirmarse podría implicar la necesidad de descentralizar su sistema de gobierno en favor de otras instancias de nivel más bajo, como los Decanatos, Juntas de Centro o los Departamentos.

Las respuestas de los encuestados a este ítem se encuentran representadas en la Tabla 2 y en el Gráfico 5. En ellos se ve que casi dos tercios de las personas que han respondido a la encuesta están bastante o muy de acuerdo con la afirmación de que hay “demasiadas decisiones que han de pasar por los órganos centrales de la universidad, lo que ralentiza y dificulta la gestión”, sin que haya diferencias estadísticamente significativas entre los grupos incluidos de acuerdo con su cargo. Así, por ejemplo, el grado de acuerdo de los rectores de las universidades públicas con el enunciado supera el 60 por ciento y el de los rectores de las privadas se acerca al 80 por ciento.

Este resultado podría considerarse algo sorprendente, puesto que cabría interpretarlo en el sentido de que los responsables de la universidad y, entre ellos, los propios rectores, estiman que la gestión universitaria debería descentralizarse y por tanto debería reducirse el volumen de decisiones que los órganos centrales de cada universidad han de tomar. Es

³ De hecho, la concentración de funciones dentro de cada universidad resulta mucho más probable en un sistema de universidades autónomas que en un sistema de universidades controladas externamente por una agencia política, en el cual es más factible que los directores de departamento y catedráticos sean relativamente autónomos de sus rectores y de los claustros de sus universidades e, incluso, tengan un cierto acceso a las autoridades políticas que gobiernan las universidades. Sobre la relativa autonomía de los profesores en sistemas de educación superior centralizados, véase Clark (1971), Clark (1977) y Sánchez Ferrer (1996, pp. 39-64).

GRÁFICO 5.



decir, podría interpretarse como que los rectores, junto con otros altos cargos del sistema universitario español, son partidarios de disminuir su propia esfera de decisiones. De ser consistentes las respuestas de los encuestados, en sucesivas preguntas en las que se solicita su opinión acerca de qué órganos han de aumentar o disminuir sus funciones deberían reflejar una preferencia por la disminución de funciones de los órganos centrales. Sin embargo, como veremos en el apartado 4.3, esto no es así, puesto de manera muy clara los encuestados abogan por la política contraria, eso es, un aumento de funciones de algunos órganos centrales y en particular del rector.

Esta aparente contradicción no debe entenderse necesariamente como incoherencia. Los encuestados parecen ser conscientes de los problemas que pueden surgir al centralizar excesivamente las decisiones en un entorno tan complejo como el de la universidad, pero al mismo tiempo consideran que la solución pasa por aumentar la capacidad decisoria de los órganos centrales y no por reducir sus funciones. Es decir, podría entenderse que los problemas de gestión surgen más bien de las limitaciones en el modelo de gestión que de una "sobrecarga" de funciones en ciertos órganos. De esta manera, como veremos en el apartado 4.3.4, una de las propuestas más apoyadas por los encuestados es precisamente incrementar la capacidad ejecutiva del rector y, en general, de los órganos de gobierno unipersonales.

Como señalaba al principio de esta sección, la primera pregunta del cuestionario contiene un espacio adicional para que los encuestados puedan incluir otros problemas generales que a su juicio sean relevantes y no estén incluidos en los enunciados anteriores. Cerca de una veintena de encuestados lo han rellenado con alguna información. Los problemas señalados son diversos, como "la falta de incentivos a la docencia", la "ocupación de los cargos académicos por personas a menudo desprestigiadas desde el punto de vista académico", o la "falta de un marco estable de financiación que establezca criterios objetivos para la asignación de recursos". Muchos de los problemas indicados en esta pregunta han sido después reiterados en otras partes del cuestionario en la que se preguntaba por

algún aspecto más concreto de la gestión. En todo caso, de entre todos los problemas expuestos quizá se podrían extraer dos grupos en los que ha incidido un número significativo de encuestados. Por una parte están aquellos que han señalado los problemas institucionales u organizativos, como el “exceso de órganos assemblearios con poca responsabilidad” (o accountability, como indica alguno), el “exceso de comités participativos con derecho a veto”, la “multiplicación de órganos de decisión”. En total, cinco de los encuestados han señalado este tipo de problemas. Por otra parte, están aquellos que exponen problemas que poseen una dimensión más bien cultural, como el que observa “la ausencia de una cultura de colaboración entre los universitarios” o el que apunta “la falta de una auténtica vocación universitaria en muchos profesores”. En total, cuatro encuestados han señalado este tipo de problemas.

4.2. Valoración de la gestión universitaria

Una de las cuestiones que se han planteado a los encuestados es la valoración que hacen de la eficacia de la gestión universitaria. Concretamente, se les ha preguntado acerca de la eficacia en la gestión de las universidades en general –pregunta dirigida a todos los encuestados– y acerca de la eficacia en la gestión de la propia universidad del encuestado –pregunta dirigida sólo a los Rectores y Presidentes de los Consejos Sociales, por las razones ya expuestas en el apartado 3– .

Las respuestas recibidas, que se reflejan en la Tabla 4 y Tabla 5 y en los Gráfico 6 y Gráfico 7, resultan algo sorprendentes teniendo en cuenta los resultados expuestos en la sección 4.1. Contrariamente a lo que se podría suponer, dada la señalada amplitud de las

TABLA 4.

Eficacia en la gestión universitaria							
De la universidad en general				De su propia universidad			
		Porcentaje				Porcentaje	
		Frecuencia	válido			Frecuencia	válido
Válidos	0	0	0	Válidos	0	0	0
	1	1	2		1	0	0
	2	3	5		2	2	4
	3	8	12		3	6	12
	4	11	16		4	3	6
	5	12	18		5	6	12
	6	14	21		6	8	16
	7	14	21		7	13	26
	8	3	5		8	11	22
	9	1	2		9	2	4
	10	0	0		10	0	0
	Total	67	100		Total	51	100
Perdidos		1					
Total		68					

Media: 5,22. Mediana: 5,22. Moda (la menor): 6. Desv. Típ.: 1,72. Varianza: 2,96.

Media: 6,06. Mediana: 7. Moda: 7. Desv. Típ.: 1,89. Varianza: 3,58.

GRÁFICO 6.

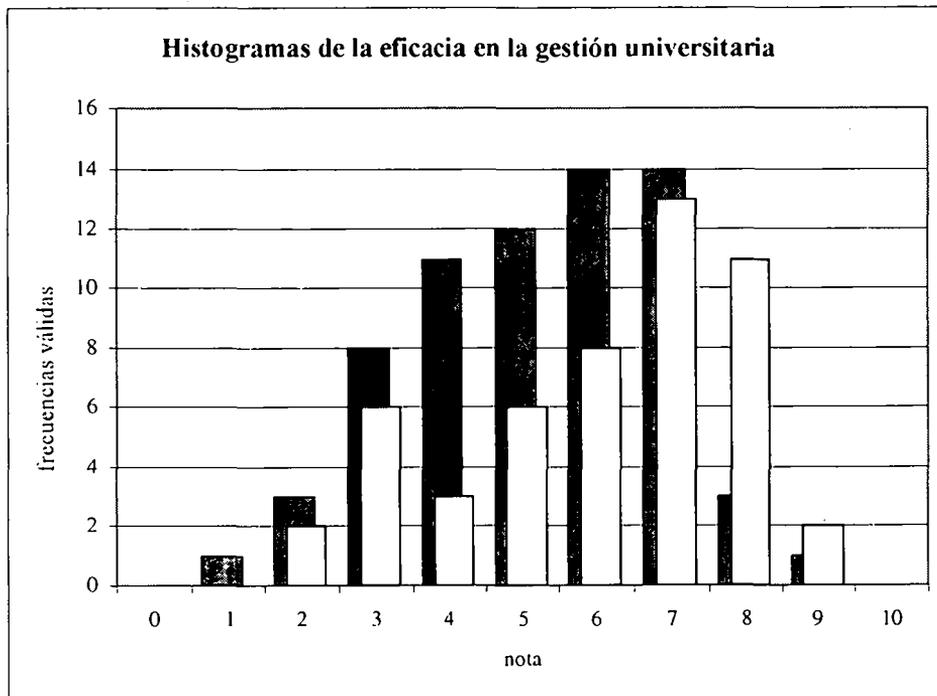
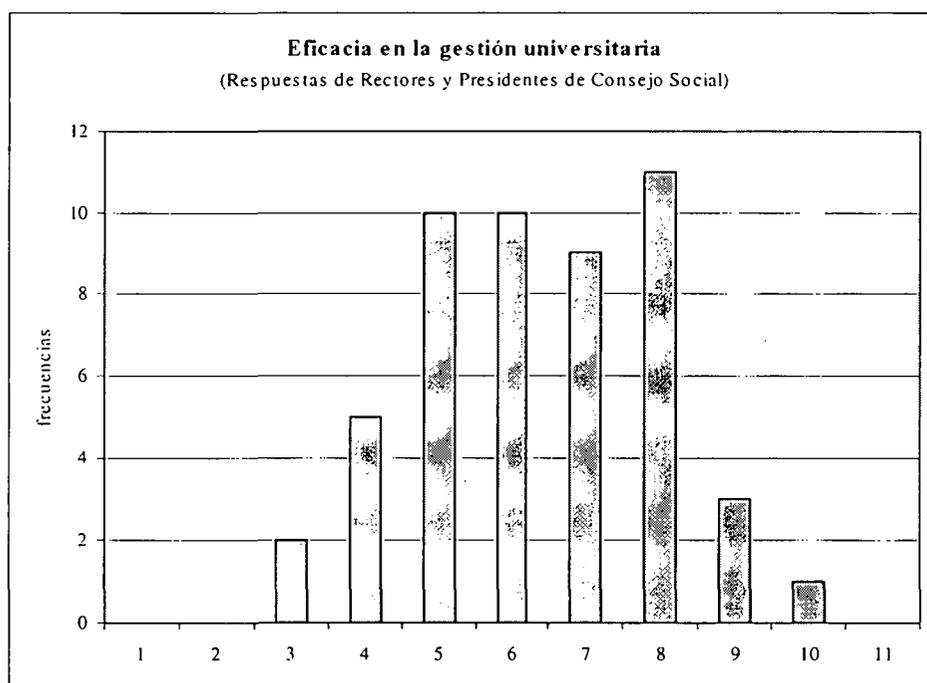


TABLA 5.

Eficacia en la gestión universitaria (Respuestas de Rectores y Presidentes de Consejo Social)			
	Valor	Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	0	0	0
	1	0	0
	2	2	4
	3	5	10
	4	10	20
	5	10	20
	6	9	18
	7	11	22
	8	3	6
	9	1	2
	10	0	0
	Total	51	100
Perdidos		1	
Total		52	
Media: 5.35. Moda: 7- Desv. Típ.: 1.6. Varianza: 2.75			

críticas anteriormente expuestas, la mayoría de los encuestados aprueba en líneas generales la gestión de las universidades. En concreto, dos tercios de los encuestados otorgan cinco o más puntos (sobre diez) a la eficacia de la gestión de las universidades españolas en general. Tan sólo un tercio puntúa la gestión por debajo del cinco y, entre estos, un 18 por ciento otorga tres o menos puntos a la gestión. Como puede verse en la izquierda de la Tabla 4, la puntuación media es 5,2, si bien la moda es aún más alta, puesto que los dos valores más frecuentes son 6 y 7, con 14 casos (el 21 por ciento) cada uno. Parece claro, por lo tanto, que los principales responsables de las universidades españolas no poseen por término medio una visión tan negativa acerca de la gestión universitaria como cabría predecir a tenor de algunas de las críticas señaladas en el apartado anterior y, asimismo, menos negativa que la que a menudo se expresa en los medios de comunicación y en trabajos especializados.

GRÁFICO 7.



También se observa que la puntuación media es ligeramente más alta si consideramos sólo a los Rectores y Presidentes de los Consejos Sociales, es decir, a aquéllos que se encuentran al frente de sus respectivas universidades. Como se ve en la Tabla 5, este grupo de encuestados otorga una valoración media de 5,35 puntos a la eficacia en la gestión de las universidades españolas, lo que significa, como es obvio, que los demás encuestados conceden una puntuación algo menor a dicha gestión. En concreto, la valoración media de esos otros encuestados –Consejeros de Educación de las Comunidades Autónomas y Miembros del Consejo de Universidades designados por el Gobierno o las Cortes– es de 4,8, es decir, no llega al aprobado. Tan sólo el 50 por ciento de los encuestados pertenecientes a

los dos colectivos ahora citados valoran con un cinco o mayor puntuación la eficacia en la gestión de las universidades españolas en general, frente al 67 por ciento de los Rectores y Presidentes de los Consejos Sociales. En todo caso, estas diferencias de puntuación de unos grupos y otros no son estadísticamente significativas de acuerdo con el test del χ^2 y podrían deberse al azar, dado el pequeño número de casos disponibles.

Lo que sí resulta evidente es que la valoración que hacen los Rectores y Presidentes de Consejos Sociales de la eficacia en la gestión de su propia universidad es superior a la valoración de la eficacia universitaria en general (lado derecho de la Tabla 4). Mientras que, como hemos visto, los colectivos mencionados puntúan la gestión universitaria con un 5,35, la puntuación media que otorgan a la gestión en la propia universidad es de 6,06, es decir, siete décimas de punto por encima de la anterior. Por lo tanto, los Rectores y Presidentes de Consejos Sociales no sólo dan una puntuación ligeramente más elevada en general a la gestión de la universidad que el resto de los encuestados, sino que valoran aún más generosamente la gestión de sus propias universidades, otorgando a ésta como media un aprobado alto. De hecho, casi el 80 por ciento de estos encuestados aprueban la eficacia de la gestión de sus universidades con cinco o más puntos. En el Gráfico 9 se puede observar la distribución de los casos entre las dos variables y cómo las puntuaciones de la gestión en la propia universidad son sistemáticamente superiores a las de la gestión de la universidad en general.

Es interesante contrastar esta visión relativamente optimista de la universidad con las respuestas a la pregunta 23 del cuestionario, la que solicita a los encuestados que indiquen si consideran que sería necesaria la reforma del modelo de gobierno de las universidades españolas. Como se observa en la Tabla 6 y en el Gráfico 8, el 73 por ciento de los encuestados piensa que la reforma sería muy necesaria y un 22 por ciento adicional la considera bastante necesaria. No deja de resultar llamativo que una valoración tan positiva de la gestión universitaria se haga compatible con una idea tan extendida de la necesidad de su reforma.

TABLA 6.

Valoración de la necesidad de la reforma		
		Porcentaje
Válidos	Frecuencia	válido
Muy necesaria	50	74
Bastante necesaria	15	22
Poco necesaria	2	3
No necesaria	1	2
Total	68	100

GRÁFICO 8.

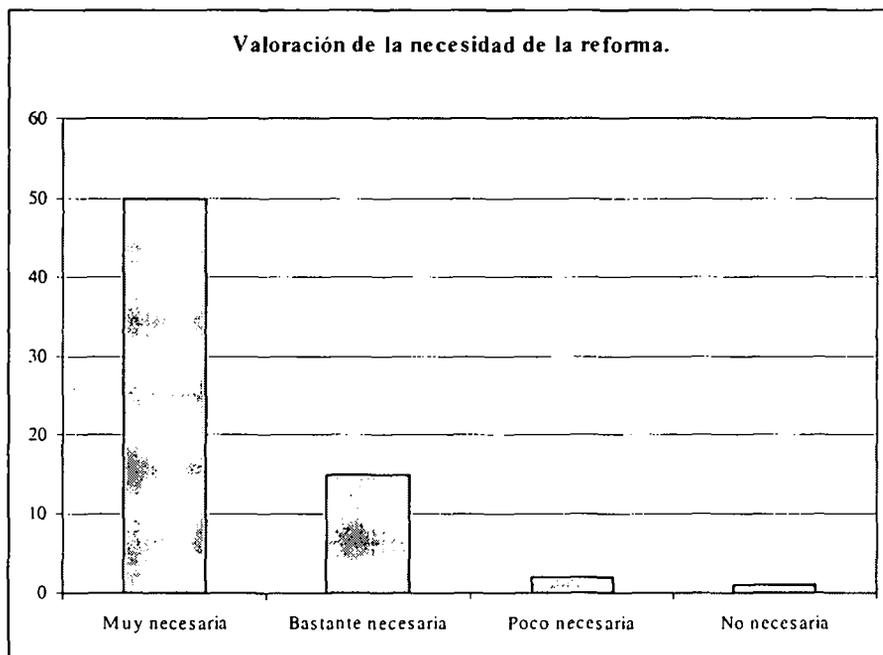
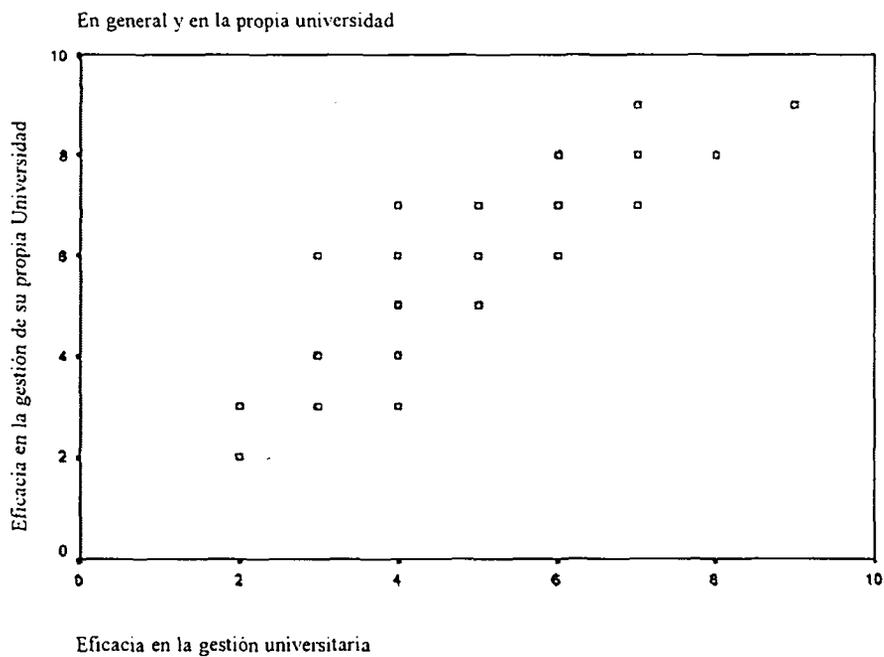


GRÁFICO 9.
VALORACIÓN DE LA GESTIÓN UNIVERSITARIA



4.3. Opinión acerca de los órganos de gobierno universitario y posibles reformas

4.3.1. El peso de los distintos colectivos en el gobierno de la universidad

En la Tabla 7 y el Gráfico 10 se resume la valoración de los encuestados acerca del peso que poseen en los órganos de gobierno universitarios una serie de colectivos que en mayor o menor grado se encuentran representados en aquellos. A los encuestados se les pregunta si consideran que el peso de cada uno de esos grupos es excesivo, adecuado o insuficiente, de manera que puede establecerse hasta qué punto cada uno de dichos grupos se encuentra sobrerrepresentado o infrarrepresentado en opinión de los responsables de la universidad española. Como vamos a ver, las frecuencias de las respuestas son muy distintas para cada uno de los items.

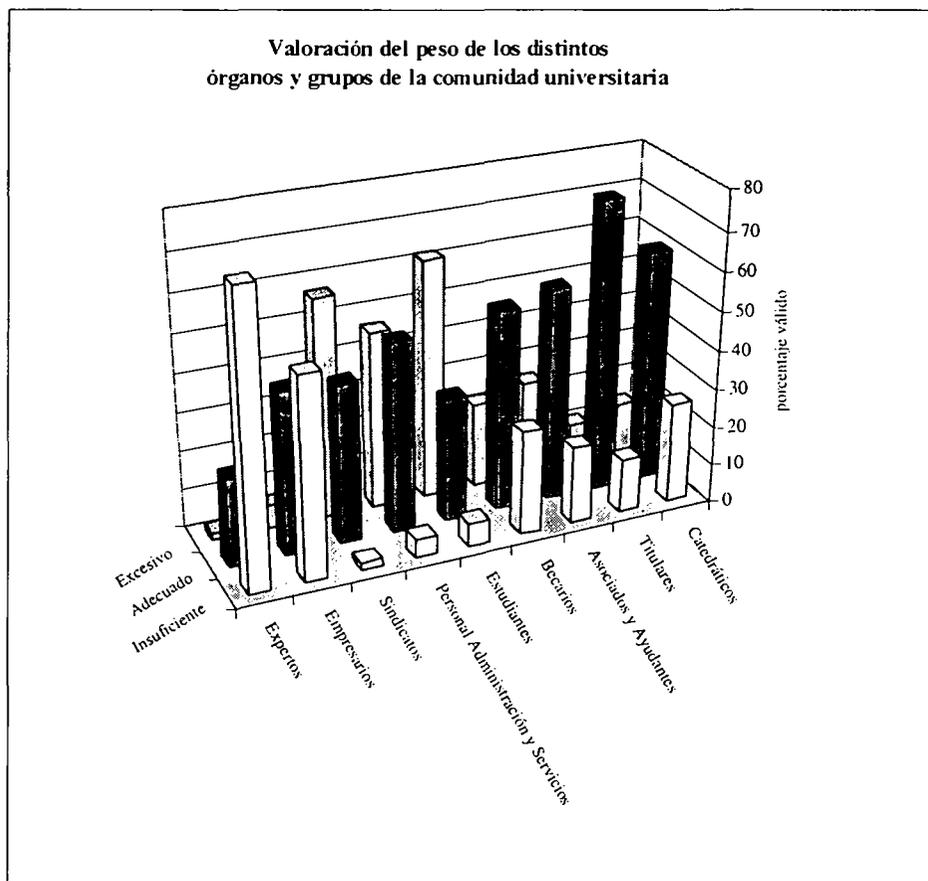
TABLA 7.

Valoración del peso de los distintos órganos y grupos de la comunidad universitaria			
Peso de	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
	%	%	%
Catedráticos	14	60	26
Titulares	11	75	14
Asociados y Ayudantes	25	55	20
Becarios	22	52	27
Estudiantes	62	32	6
Personal Administración y Servicios	46	49	5
Sindicatos	57	41	2
Empresarios	6	42	52
Expertos	2	23	75

Destaca, en primer lugar, que el peso de los docentes e investigadores en el gobierno de la universidad es el adecuado para la mayoría de los encuestados. Esto es así para cada una de las cuatro categorías en las que se considera a este grupo, catedráticos, titulares, asociados y ayudantes, y becarios, cuya representación se considera adecuada por un porcentaje de encuestados que oscila entre el 52 y el 75 por ciento, sin que haya diferencias significativas de opinión entre los encuestados en función de su cargo. Sí se observan algunas diferencias en la valoración de las distintas categorías, puesto que, por ejemplo, el peso de los catedráticos es visto como insuficiente por una mayor proporción que el de los titulares (26 por ciento frente a 14), en tanto que el peso de los asociados y ayudantes y el de los becarios es visto como excesivo por un mayor número de encuestados que el de catedráticos y titulares (en torno a la cuarta parte en el primer caso y poco más del diez por ciento en el segundo).

Sin embargo, la población estudiada posee una visión mucho más crítica del peso de otros grupos, sobre todo del colectivo de estudiantes, cuya participación se considera excesiva por una amplia mayoría de los encuestados (el 62 por ciento), en tanto que sólo un 6 por ciento la considera insuficiente. También se ve como excesivo el papel de los sindi-

GRÁFICO 10.



catos (así lo ve el 57 por ciento), con sólo un 2 por ciento de casos que opinan que su peso es insuficiente. El personal de administración y servicios también tiene un peso excesivo en los órganos de gobierno para casi la mitad de los encuestados, aunque la otra mitad lo considera adecuado. En todo caso, lo que queda claro es que para la población estudiada hay colectivos que tienen una representación excesiva en los órganos de gobierno.

Resulta significativo que los únicos grupos que poseen un peso insuficiente en los órganos de gobierno, a juicio de los encuestados, son el de los empresarios (para el 52 por ciento) y, sobre todo, el de los expertos ajenos a la propia universidad (el 74 por ciento considera su representación insuficiente). Se trata de dos colectivos que apenas tienen peso en los órganos de gobierno, puesto que al tratarse de grupos ajenos a la propia comunidad universitaria no poseen otra representación formal en la universidad que la que tiene lugar en el Consejo Social. En buena lógica, el deseo de que se incremente el peso de estos grupos debería traducirse en una mayor presencia de estos en el Consejo Social y/o en un incremento de las funciones de este último. Más adelante veremos que, efectivamente, de manera coherente con lo aquí expuesto, los encuestados apoyan un incremento de las funciones del Consejo Social, lo que debería suponer automáticamente un aumento del peso

de los colectivos allí representados y, por otra parte, una proporción significativa de los encuestados también desca que aumente la representación de los empresarios en el Consejo Social.

La conclusión que puede extraerse de este apartado es que la población estudiada apoya que se mantenga o aumente el peso en los órganos de gobierno de dos tipos de colectivos. Por un lado están los colectivos más puramente académicos, de profesores, investigadores y expertos, entre los que se podrían incluir a expertos procedentes de otras instituciones. Es de destacar en este punto el hecho de que una parte significativa de los encuestados apoye un aumento del peso de las categorías inferiores del profesorado y personal investigador (asociados, ayudantes y becarios) y no se limiten a solicitar el refuerzo de las categorías de profesores funcionarios. Por otro lado están los empresarios, el único colectivo no académico cuya mayor presencia parece echarse en falta por muchos encuestados. Por el contrario, los estudiantes y los colectivos no académicos parecen ser el blanco de las mayores críticas por parte de la población estudiada. Este resultado se ve confirmado en otras preguntas relacionadas con ésta, en cuyas respuestas se aprecia con claridad las reservas que muchos responsables de la universidad tienen hacia la excesiva representación de estos colectivos.

4.3.2. Las funciones de los órganos de gobierno de la universidad

Las respuestas a la pregunta 5, en la que se solicita a los encuestados que den su opinión acerca de la importancia que para el gobierno efectivo de la universidad posee cada uno de los órganos de gobierno de la universidad, pueden resumirse en unos resultados bastante nitidos, como se presentan en la Tabla 8. En la Tabla se aprecia que los encuestados consideran que hay dos órganos de gobierno mucho más importantes que los demás, que son la Junta de Gobierno y el Rector. Para el 99 por ciento de los encuestados la Junta de

TABLA 8.

Valoración de la importancia de distintos órganos universitarios				
Importancia de	Ninguna	Poca	Bastante	Mucha
	importancia	importancia	importancia	importancia
	%	%	%	%
Rector	0	7	15	78
Presidente del Consejo Social	10	52	24	13
Consejo Social	10	50	28	12
Junta de Gobierno	0	1	28	71
Claustro	3	22	49	26
Gerente	0	10	54	35
Decano	0	44	43	13
Junta de Centro	7	46	41	6
Director del Departamenteo	6	32	56	6
Consejo de Departamento	3	51	41	4

Gobierno posee mucha o bastante importancia, condición que también posee el Rector para un 93 por ciento de los casos. Si se toman como referencia sólo a aquellos que conceden mucha importancia a cada uno de estos órganos, entonces el Rector se sitúa en primer lugar, puesto que para un 78 por ciento de los encuestados tiene mucha importancia, frente al 71 por ciento que piensa lo mismo de la Junta de Gobierno.

Después de los dos citados, el siguiente órgano en importancia es el Gerente, el cual es para un 35 por ciento muy importante y para un 54 por ciento adicional bastante importante, seguido del Claustro, muy importante para un 26 por ciento y bastante importante para un 49 por ciento.

El resto de los órganos de gobierno obtienen valoraciones más modestas. Si se suman los casos que conceden mucha y bastante importancia a cada uno de estos órganos, el orden de los mismos se iniciaría con el Director del Departamento (62 por ciento), seguido del Decano (56 por ciento), la Junta de Centro (47 por ciento), el Consejo de Departamento (45 por ciento) y, cerrando la clasificación, el Consejo Social (40 por ciento) y el Presidente del Consejo Social (37 por ciento). Si se toma en consideración únicamente a la categoría "Mucha importancia", entonces el orden varía significativamente, puesto que en primer lugar se sitúan el Presidente del Consejo Social y el Decano (ambos con un 13 por ciento), seguidos del Consejo Social (con un 12 por ciento) y después, con frecuencias muy inferiores, la Junta de Gobierno, el Director del Departamento y el Consejo de Departamento. Es decir, se observa que el Consejo Social es considerado poco importante por el conjunto de los encuestados, pero que una minoría significativa de ellos lo considera sin embargo muy importante, no siendo necesariamente Presidentes de Consejos Sociales los que piensan así.

De los datos pueden extraerse varias conclusiones. En primer lugar, parece existir una tendencia por parte de los encuestados a considerar que los órganos centrales de la universidad tienen mucha más importancia en el gobierno efectivo de la universidad que las instancias más pequeñas, como la Facultad o el Consejo de Departamento. Merece la pena señalar esta circunstancia, puesto que en ciertos asuntos estos órganos de nivel inferior son el núcleo de importantes decisiones y, en el caso del Departamento, se puede decir que nos encontramos ante el centro de buena parte de la actividad universitaria, donde se toman importantes decisiones de carácter académico. Entiendo que el hecho de que los encuestados sean en su mayoría los máximos responsables de las universidades les lleva a pensar que los órganos de nivel inferior tienen una importancia relativamente pequeña en relación con los órganos de los que ellos forman parte y con los que tratan con frecuencia, opinión que tal vez sería distinta si se hubiera tomado una muestra más amplia de la comunidad universitaria. Sin embargo, esta última apreciación es una simple conjetura.

En segundo lugar, se observa una tendencia a conceder más importancia a los órganos unipersonales que a los colectivos. Así, aunque al Rector y a la Junta de Gobierno se les adjudica una importancia similar, al Claustro se le concede mucha menos que al Rector, y a la Junta de Centro y al Consejo de Departamento menos que al Decano y al Director de Departamento.

En la Tabla 9 se resumen las frecuencias de respuestas a la pregunta 6, aquella en la que se pretende conocer si los encuestados consideran que las funciones de los distintos órganos de gobierno de la universidad deberían incrementarse, reducirse o permanecer igual. En la Tabla se observa que ante todo hay tres órganos cuyas funciones deberían aumentar en opinión de la población estudiada, esto es, el Rector, el Consejo Social y el Presidente del Consejo Social.

TABLA 9.

Incremento funciones de	Deberían		
	Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse
	%	%	%
Rector	9	43	49
Presidente del Consejo Social	7	40	53
Consejo Social	9	33	58
Junta de Gobierno	22	71	7
Claustro	46	52	1
Gerente	13	60	27
Decano	9	53	38
Junta de Centro	25	63	12
Director de Departamento	9	53	38
Consejo de Departamento	28	51	21

El caso del Rector resulta llamativo, puesto que como veíamos anteriormente, se trata del órgano que, junto con la Junta de Gobierno, reúne más poder en la universidad. Aun así, la mitad de los encuestados opina que sus funciones debieran incrementarse, en tanto que el 40 por ciento piensa que debieran permanecer igual. Sólo un 9 por ciento apoya que sus funciones se reduzcan. En todo caso, se observan diferencias significativas en las respuestas de acuerdo con el cargo de los encuestados. En la Tabla 10 se ve que el 64 por

TABLA 10.

Opinión sobre el incremento de funciones del Rector <i>según</i> la condición de ser Rector					
Suma de Rectores de pública y privada (fila)		Incremento funciones Rector			Total
		Deberían			
		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
No rectores	Recuento	6	17	12	35
	Frecuencia esperada	3	15	17	35
	% de fila	17%	49%	34%	100%
Rectores	Recuento	0	12	21	33
	Frecuencia esperada	3	14	16	33
	% de fila	0%	36%	64%	100%
Total	Recuento	6	29	33	68
	Frecuencia esperada	6	29	33	68
	% de fila	9%	43%	49%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 9,266. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,010.

TABLA 11.

Opinión sobre el incremento de funciones del Rector según condición de ser Presidente de Consejo Social		Incremento funciones Rector			Total
		Deberían			
		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
Presidentes de Consejo Social					
No Presidentes	Recuento	3	17	29	49
	Frecuencia esperada	4	21	24	49
	% de filas	6%	35%	59%	100%
Presidentes de C.S.	Recuento	3	12	4	19
	Frecuencia esperada	2	8	9	19
	% de filas	16%	63%	21%	100%
Total	Recuento	6	29	33	68
	Frecuencia esperada	6	29	33	68
	% de filas	9%	43%	49%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 8,153. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,017.

ciento de los Rectores piensan que las funciones del Rector deberían incrementarse, frente al 34 por ciento del resto de los encuestados. En la Tabla 11 se aprecia que, por el contrario, entre los Presidentes de los Consejos Sociales la opinión favorable a un incremento en las funciones de los Rectores alcanza apenas el 20 por ciento de las respuestas de dicho grupo, en tanto que un 63 por ciento piensa que deberían permanecer igual. Los Rectores son, por lo tanto, los responsables de que la opinión del conjunto de los encuestados se incline hacia un aumento del poder de los mismos.

Por su parte, el Consejo Social es el órgano que recibe un mayor porcentaje de respuestas favorables al incremento de sus funciones. Un 58 por ciento de los encuestados piensa que el Consejo Social debería reunir más funciones (Tabla 9), porcentaje que se sitúa en el 53 por ciento en el caso del Presidente del Consejo Social. En esta ocasión, las diferencias de opinión según el cargo del encuestado son también significativas, como se ve en la Tabla 12 (que refleja las respuestas de la población en función del cargo desempeñado) y en la Tabla 13 y la Tabla 14 (estas últimas tablas de contingencia en las que se cruza la condición de ser Rector y la condición de ser Presidente de Consejo Social con la opinión acerca del incremento de funciones del Consejo Social). Mientras que para la práctica totalidad de los Presidentes de Consejo Social (el 95 por ciento) y para una mayoría considerable de Consejeros de Comunidad Autónoma y de Otros Miembros del Consejo de Universidades (75 y 63 por ciento respectivamente) el Consejo Social debería incrementar sus funciones, sólo un 30 por ciento de los Rectores sostiene esta misma opinión.

Las cifras muestran que existe una clara asociación entre el cargo del encuestado y su apoyo al incremento de las funciones de unos órganos y otros. Los Rectores creen que el Rector debería incrementar sus funciones y son mucho más escépticos respecto al incremento de las funciones del Consejo Social. Los Presidentes de los Consejos Sociales piensan justamente al contrario, puesto que apoyan el incremento de funciones del Consejo Social y mucho menos el del Rector. El resto de encuestados (Consejeros de Comunidad Autónoma y Otros Miembros del Consejo de Universidades) son claramente partidarios

TABLA 12.

Valoración del Incremento en las funciones del Consejo Social según el Cargo actual		Incremento funciones Consejo Social			Total	
		Deberían				
		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse		
Cargo en la actualidad						
	Rector Pública	Recuento	4	12	7	23
		Frecuencia esperada	2	8	13	23
		% de filas	17%	52%	30%	100%
Rector Privada		Recuento	1	5	2	8
		Frecuencia esperada	1	3	5	8
		% de filas	13%	63%	25%	100%
Presidente Consejo Social		Recuento	0	1	18	19
		Frecuencia esperada	2	6	11	19
		% de filas	0%	5%	95%	100%
Otros Miembros del CU		Recuento	1	2	5	8
		Frecuencia esperada	1	3	5	8
		% de filas	13%	25%	63%	100%
Consejero Comunidad Autónoma		Recuento	0	2	6	8
		Frecuencia esperada	1	3	5	8
		% de filas	0%	25%	75%	100%
Total		Recuento	6	22	38	66
		Frecuencia esperada	6	22	38	66
		% de filas	9%	33%	58%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 23,147. Gl: 8. Sig. asint. (bilateral): 0,003.

TABLA 13.

Opinión sobre el incremento de funciones del Consejo Social según condición de ser Rector		Incremento funciones Consejo Social			Total
		Deberían			
		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
Suma de Rectores, pública y privada					
No Rectores	Recuento	1	5	29	35
	Frecuencia esperada	3	12	20	35
	% de filas	3%	14%	83%	100%
Rectores	Recuento	5	17	9	31
	Frecuencia esperada	3	10	18	31
	% de filas	16%	55%	29%	100%
Total	Recuento	6	22	38	66
	Frecuencia esperada	6	22	38	66
	% de filas	9%	33%	58%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 19,568. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,000.

TABLA 14.

Opinión sobre el incremento de funciones del Consejo Social <i>según</i> condición de ser Presidente de Consejo Social		Incremento funciones Consejo Social			Total
		Deberían			
Presidentes de Consejo Social (filas)		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
No Presidentes de C.S.	Recuento	6	21	20	47
	Frecuencia esperada	4	16	27	47
	% de filas	13%	45%	43%	100%
Presidentes de C. S.	Recuento	0	1	18	19
	Frecuencia esperada	2	6	11	19
	% de filas	0%	5%	95%	100%
Total	Recuento	6	22	38	66
	Frecuencia esperada	6	22	38	66
	% de filas	9%	33%	58%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 15,132. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,001.

del aumento de funciones del Consejo Social, en tanto que su opinión está más dividida con respecto al posible aumento de funciones del Rector.

Por lo que se refiere al incremento de funciones de otros órganos, la opinión es muy tajante en lo que se refiere al Claustro, cuyas funciones deberían disminuir para casi la mitad de los encuestados, en tanto que sólo un 1 por ciento piensan que debería aumentar. Otro órgano central de la universidad de carácter colectivo, la Junta de Gobierno, cuenta con un escaso respaldo al aumento de sus funciones, el 7 por ciento, pero en este caso es clara la mayoría favorable a que mantenga las que tiene (el 70 por ciento de los encuestados piensa así). Resulta evidente, no obstante, que los órganos colectivos de representación de la comunidad universitaria no cuentan con el apoyo decidido de los encuestados, que parecen defender una cierta postergación de los mismos en favor de los órganos unipersonales y del Consejo Social.

La opinión respecto al resto de los órganos sigue reflejando la mencionada pauta de apoyo a los órganos unipersonales más que a los colectivos. Esto se evidencia en el respaldo al aumento de las funciones del Decano y del Director de Departamento frente a las Juntas de Centro y los Consejos de Departamento respectivamente. Mientras que el 38 por ciento de las respuestas favorece el incremento de las tareas de tanto el Decano como el Director de Departamento y sólo un 9 por ciento propugna su disminución, el apoyo al aumento de funciones de la Junta de Centro y del Consejo de Departamento es del 12 y el 21 por ciento respectivamente, en tanto que más de la cuarta parte de los encuestados apoya que disminuyan las funciones de uno y otro órgano.

La mayoría de la población encuestada opina que las funciones del Gerente deberían permanecer igual (el 60 por ciento), pero son más los que piensan que deberían incrementarse (el 27 por ciento) que disminuir (el 13 por ciento). En este caso también existe una diferencia significativa de opinión entre los encuestados según su cargo. Como se aprecia en las Tabla 15 y Tabla 16, los Rectores y en particular los Rectores de universidad pública apoyan en mucha menor medida que el resto de los encuestados el incremento de las fun-

ciones de los Gerentes. Curiosamente, sin embargo, también apoyan en mucha menor medida que el resto de encuestados la disminución de funciones de los Gerentes. La opinión más extendida entre los Rectores es que las funciones del Gerente son las adecuadas y que por lo tanto no deberían aumentar ni disminuir (el 75 por ciento de ellos lo piensa así).

TABLA 15.

		Incremento funciones Gerente			Total
		Deberían			
Suma de Rectores de pública y privada (filas)		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
No Rectores	Recuento	7	16	12	35
	Frecuencia esperada	5	21	9	35
	% de filas	20%	46%	34%	100%
Rectores	Recuento	2	24	6	32
	Frecuencia esperada	4	19	9	32
	% de filas	6%	75%	19%	100%
Total	Recuento	9	40	18	67
	Frecuencia esperada	9	40	18	67
	% de filas	13%	60%	27%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 6.256. G1: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,044.

TABLA 16.

		Incremento funciones Gerente			Total
		Deberían			
Rectores de pública (filas)		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
No Rectores de púb.	Recuento	8	20	15	43
	Frecuencia esperada	6	26	12	43
	% de filas	19%	47%	35%	100%
Rectores de púb.	Recuento	1	20	3	24
	Frecuencia esperada	3	14	6	24
	% de filas	4%	83%	13%	100%
Total	Recuento	9	40	18	67
	Frecuencia esperada	9	40	18	67
	% de filas	13%	60%	27%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 8.761. G1: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,013.

No quisiera terminar este apartado sin comentar los resultados aquí expuestos en relación con uno de los problemas en la gestión de las universidades que se han tratado en el apartado 4.1, concretamente la centralización de decisiones en los órganos centrales de la universidad. Como veíamos en dicho apartado, dos tercios de los encuestados ven como uno de los problemas de la gestión el hecho de que un número excesivo de decisiones han de pasar por los órganos centrales de la universidad y, sin embargo, todavía proponen mayoritariamente un incremento de las funciones de ciertos órganos centrales, especialmente el Rector y el Consejo Social, lo que en principio parece una contradicción. He elaborado diversas tablas de contingencia para comprobar si, en todo caso, podía verse que aquellos individuos que eran más críticos con la centralización eran al mismo tiempo los más reticentes a un aumento de las funciones de los órganos centrales, pero ninguna de ellas ha dado lugar a resultados significativos, excepto una. La única significativa es la que relaciona la variable "centralización" con el incremento de las funciones del Rector pero, como puede verse en la Tabla 17, en modo alguno es posible apreciar una dirección clara en dicha asociación. Así, por ejemplo, el 60 por ciento de los que están bastante de acuerdo con la opinión de que hay excesiva centralización son partidarios del aumento de las funciones del Rector, postura que comparten casi la mitad de los que están muy de acuerdo con la idea de que hay excesiva centralización. Es decir, no puede afirmarse que ser crítico con la centralización de las decisiones en la universidad haga más probable ser partidario de disminuir las funciones de los órganos centrales de la universidad.

Una posibilidad que ha sido explorada es que la crítica a la centralización estuviera relacionada con la crítica al papel de los órganos colectivos, como la Junta de Gobierno y en especial el Claustro, ya que, como hemos visto, la opinión de los encuestados es mucho

TABLA 17.

Opinión sobre la centralización de las decisiones según el incremento de funciones del Rector					
		Incremento funciones Rector			Total
		Deberían			
		Deberían disminuir	permanecer igual	Deberían incrementarse	
Demasiadas decisiones por órganos centrales (filas)	Recuento	0	0	4	4
	Frecuencia esperada	0	2	2	4
	% de filas	0%	0%	100%	100%
Poco de acuerdo	Recuento	1	14	5	20
	Frecuencia esperada	2	9	10	20
	% de filas	5%	70%	25%	100%
Bastante de acuerdo	Recuento	3	6	14	23
	Frecuencia esperada	2	10	11	23
	% de filas	13%	26%	61%	100%
Muy de acuerdo	Recuento	2	9	10	21
	Frecuencia esperada	2	9	10	21
	% de filas	10%	43%	48%	100%
Total	Recuento	6	29	33	68
	Frecuencia esperada	6	29	33	68
	% de filas	9%	43%	49%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 13,045. Gl: 6. Sig. asint. (bilateral): 0,042.

menos favorable a estos que a los órganos unipersonales. La hipótesis ha consistido en suponer que las críticas a la centralización eran en realidad críticas al Claustro y, tal vez, a la Junta de Gobierno, puesto que los encuestados tendrían en mente a dichos órganos cuando se les planteaba la idea de que un número excesivo de decisiones en los órganos centrales ralentizaba la gestión. Sin embargo, los datos no corroboran esta hipótesis, ya que no existe una asociación significativa entre las variables “centralización” e “incremento de las funciones del Claustro” ni entre la “centralización” y el “incremento de las funciones de la Junta de Gobierno”. Por lo tanto, la aparente contradicción entre la crítica al centralismo y el apoyo al incremento de funciones de los órganos centrales debe de explicarse de una manera distinta, y a ello volveremos en el apartado 4.3.5.

4.3.3. Posibles reformas de la representación en el Consejo Social

La mayoría de los encuestados piensan que el Consejo Social debería contar con una mayoría de representantes de los intereses sociales frente a los representantes de la comunidad universitaria. En la Tabla 18 se observa que un 58 por ciento de las respuestas se pronuncia en este sentido. No obstante, una minoría muy señalada (el 37 por ciento) se inclina por cambiar la situación actual, en favor de un equilibrio entre los representantes de la comunidad universitaria y los de los intereses sociales.

TABLA 18.

		¿Qué mayoría de representantes debería haber en el Consejo Social?	
		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	De representantes de los intereses sociales	39	58
	Equilibrio	25	37
	De representantes de la comunidad universitaria	3	5
	<i>Total</i>	67	100
Perdidos		1	
Total		68	

Si se analiza quienes proponen dicho cambio, como se hace en la Tabla 19, se aprecia con claridad que son mayoritariamente los Rectores de universidad pública quienes favorecen que se alcance el equilibrio citado (un 62 por ciento de los integrantes de este grupo realizan esa propuesta), frente al resto de la población estudiada (incluidos los Rectores de las universidades privadas), quienes sustentan ampliamente la idea de que debería haber una mayoría de representantes de los intereses sociales en el Consejo Social. Existe, por lo tanto, una clara divergencia de opinión en este punto entre los encuestados en función de su cargo.

Curiosamente, las diferencias de opinión entre los cargos se atemperan de manera notable cuando se les pregunta por una cuestión más concreta, si consideran que el peso de los distintos tipos de representantes en el Consejo Social es excesivo, adecuado o insuficiente. Aquí no hay diferencias significativas de parecer en los encuestados en función de

TABLA 19.

Opinión sobre qué mayoría de representantes debería haber en el Consejo Social según la condición de ser Rector de Universidad Pública					
¿Qué mayoría de representantes debería haber en el Consejo Social?					Total
		De representantes de los intereses sociales		Equilibrio	De representantes de la comunidad universitaria
Rectores de pública (filas)					
No Rectores	Recuento	32	10	1	43
	Frecuencia esperada	25	16	2	43
	% de fila	74%	23%	2%	100%
Rectores	Recuento	7	15	2	24
	Frecuencia esperada	14	9	1	24
	% de fila	29%	63%	8%	100%
Total	Recuento	39	25	3	67
	Frecuencia esperada	39	25	3	67
	% de fila	58%	37%	5%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 13,018. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,001.

su cargo (lo que he comprobado con la elaboración de tablas de contingencia no incluidas en el texto, debido a su falta de significación de acuerdo con el test del χ^2). En la Tabla 20 se observa que la mayoría de los encuestados considera que la representación de los distintos órganos y colectivos en el Consejo Social es la adecuada, si bien se observan diferencias de matiz importantes en unos casos y otros. Por lo que se refiere al Equipo Rectoral, se aprecia un equilibrio entre los que piensan que su presencia es excesiva y los que consideran que es insuficiente (17 y 20 por ciento respectivamente), pero en los casos de la Junta de Gobierno, la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma, el Gobierno de la Comunidad Autónoma y, sobre todo, los sindicatos, se observa una clara mayoría que piensa que su representación es excesiva. Por el contrario, los empresarios son el único colectivo cuya representación en el Consejo Social se considera insuficiente por un porcentaje considerable de los encuestados, el 42 por ciento. Aunque siguen siendo mayoría quienes piensan que su peso es el adecuado, si parece claro que, de hacerse una reforma en la representación en el Consejo Social (algo que no es evidente que apoyen los encuestados), debería potenciarse precisamente la representación de los empresarios.³

³ Un pequeño número de encuestados, concretamente cinco, también ha afirmado, en el espacio abierto correspondiente a "Otros", que en el Consejo Social debería haber una representación de los colegios profesionales. Dicha representación es ahora posible si entre los designados por la Comunidad Autónoma se incluyen miembros de algún colegio profesional, pero es de suponer que los que han señalado esta respuesta se referían a una representación específica de dichas instituciones.

TABLA 20.

Valoración del peso en el Consejo social de distintos órganos y colectivos			
Peso en el Consejo Social de	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
	%	%	%
Equipo rectoral	17	63	20
Junta de Gobierno	25	67	8
Asamblea Legislativa de la C.A.	28	59	13
Gobierno de la C.A.	23	63	14
Empresarios	9	48	42
Sindicatos	31	66	3

4.3.4. Posibles reformas del Rectorado y la Gerencia

Una de las preguntas más controvertidas del cuestionario es la referente al procedimiento de selección del Rector. Dada la importancia de este órgano y dado el interés de muchos encuestados por incrementar las funciones del mismo, resulta lógico pensar que uno de los aspectos clave de toda posible reforma del sistema de gobierno de la universidad sea precisamente el procedimiento de selección del Rector. La pregunta que se ha formulado ha sido "¿Quién debería nombrar al Rector?", ante la cual se han presentado varias opciones de respuesta a los encuestados (entre ellas el procedimiento actual que establece la LRU, esto es, la elección por el Claustro), además de una opción abierta en la que cada uno podía exponer otro procedimiento no incluido en la lista.

La variedad en las respuestas ha sido muy notable, de ahí el calificativo de controvertida que he aplicado a esta pregunta en el párrafo anterior. Baste decir que la frecuencia más alta no llega al 30 por ciento de las respuestas y que cerca de uno de cada cinco encuestados ha optado por una respuesta múltiple (en principio no contempladas en la pregunta) o por señalar un procedimiento distinto de los listados en el espacio "Otros". Precisamente debido a esa heterogeneidad en las contestaciones he creído conveniente recodificar las respuestas y tratar de agruparlas en categorías coherentes.

El resultado de la recodificación y sus respuestas correspondientes se presenta en la Tabla 1. En ella las categorías han sido aumentadas a ocho, entre ellas un "Otros" que incluye diversos procedimientos que no han podido ser agrupados entre sí.⁴ En la Tabla se aprecia que hay tres procedimientos apoyados por encima de los otros: la elección directa (el 28 por ciento de los encuestados lo considera el procedimiento más adecuado), la elección por el Claustro (con un 27 por ciento de apoyo) y la elección por el Consejo Social (el 19 por ciento favorece esta opción). La elección por la Junta de Gobierno es considerada por un número mucho menor de encuestados (el 8 por ciento), en tanto que, con cifras aún

⁴ Entre estos procedimientos se encuentran, por ejemplo, un "Consejo de Dirección, con mayoría de miembros académicos y representantes de la Administración y de otras entidades sociales", un "Consejo de Notables en el que predominen los mejores académicos" y también varias respuestas de personas que afirman no saber qué procedimiento podría ser mejor.

TABLA 21.

¿Quién debe nombrar al Rector? (recodificada)		Frecuencia	Porcentaje válido
Válidos	Consejo Social	13	19
	Junta de Gobierno	5	8
	Claustro	18	27
	Elección directa	19	28
	Consejo Social y Claustro	2	3
	Consejo Social y otro	2	3
	Gobierno Central o Autónomo	3	5
	Otros y No Sabe	5	8
	Total	67	100
Perdidos		1	
Total		68	

menores se sitúan otros procedimientos, como la designación por el Gobierno (ya sea central o autónomo, lo propone el 5 por ciento), o bien aquellos que combinan la participación de al menos dos organismos: un tres por ciento apoya una elección en la que participa el Consejo Social y el Claustro y otro tanto defiende que sea el Consejo Social junto con otros (la Administración Autónoma, etc.).

Es interesante destacar el alto porcentaje de encuestados que proponen que el Rector sea nombrado exclusivamente por la comunidad universitaria, sin la participación de otro tipo de instancias. Si se suman los defensores de la elección directa, de la elección por el Claustro y de la elección por la Junta de Gobierno, se llega a un 63 por ciento de encuestados que respaldan la elección exclusiva por la comunidad universitaria, frente al 30 por ciento que apoya la participación en su elección de algún otro tipo de organismo no perteneciente a la comunidad universitaria, fundamentalmente el Consejo Social.

También debe resaltarse que entre los que defienden el exclusivo nombramiento del Rector por la comunidad universitaria hay un 35 por ciento que propone que sea un órgano colectivo de representación de la universidad quien efectivamente elija al Rector (un 27 por ciento por el Claustro y un 8 por ciento por la Junta de Gobierno). Por el contrario, menos de la mitad de los que sostienen el nombramiento exclusivo del Rector por la comunidad universitaria piensan que debería ser elegido por ésta de manera directa, sin órganos intermedios. Destaco este hecho porque cabe suponer que la elección directa eliminaría en la práctica algunos de los inconvenientes asociados al funcionamiento de los órganos colectivos, como su carácter asambleario o la falta de accountability y de mandato por parte de los representantes en dichos órganos. Precisamente uno de los problemas de los órganos colectivos que se suelen mencionar (por ejemplo, lo han hecho algunos de los encuestados en los espacios reservados a las cuestiones abiertas) es el hecho de que los representantes actúan a menudo sin un mandato claro de quienes los han elegido. En el caso de la elección del Rector este fenómeno resulta evidente: muchos Claustrales votan al candidato en función de intereses propios o en virtud de pactos en los que las preferencias

de sus electores son con frecuencia postergadas. En todo caso, el apoyo a la elección directa, aunque agrupa el mayor número de respuestas, puede considerarse minoritario frente a la suma de las categorías de la elección indirecta.

En todo caso, existen diferencias de opinión significativas entre los encuestados de acuerdo con su cargo, como se ve en las Tabla 22 y Tabla 23. En la Tabla 22 se muestra que entre los Rectores de universidad pública es más probable encontrar apoyo a la elección del Rector por el Claustro (más del 40 por ciento opinan así) que entre el resto de los encuestados. En la Tabla 23 se evidencian las grandes diferencias de apoyo a la elección del Rector por parte del Consejo Social entre los distintos grupos de encuestados. Los cargos que más defienden la elección del Rector por el Consejo Social son, primeramente, los Rectores de universidad privada (dos tercios de ellos así contestan) y, en menor medida, los Presidentes de los Consejos Sociales (el 21 por ciento apoya esta postura), en tanto que el resto de los cargos rechaza claramente la elección del Rector por el Consejo Social. Resulta interesante señalar la gran divergencia de opinión existente entre los Rectores de universidad pública y los de privada; en tanto que los primeros apoyan en mucha mayor medida que el resto de encuestados al Claustro como forma de elección, los Rectores de privada defienden al Consejo Social.

TABLA 22.

Quién debe nombrar al rector (opinión: el Claustro) según la condición de ser Rector de Universidad Pública				
		¿Quién debe nombrar al rector? (dummy Claustro)		Total
Rectores de pública (fila)		0	1	
No Rectores	Recuento	36	7	43
	Frecuencia esperada	32,1	10,9	43
	% fila	84%	16%	100%
Rectores	Recuento	14	10	24
	Frecuencia esperada	17,9	6,1	24
	% fila	58%	42%	100%
Total	Recuento	50	17	67
	Frecuencia esperada	50	17	67
	% fila	75%	25%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 5,243. Gl: 1. Sig. exacta (unilateral): 0,024. [exacto de Fischer]

Otra de las preguntas del cuestionario es la que se refiere al nombramiento del Gerente. El Gerente ha sido, sin duda, una figura importante en el desarrollo de la universidad posterior a la LRU, puesto que en sus manos descansa buena parte de las nuevas labores de gestión que han sido asumidas tras la puesta en marcha de la autonomía universitaria. El Gerente ha sido hasta ahora, de acuerdo con la LRU, nombrado por el Rector (oído el Consejo Social) y forma parte del equipo rectoral. La cuestión que se plantea es si, en aras de una gestión más profesional y empresarial de la universidad, sería conveniente que el Gerente adquiriese independencia con respecto al Rector, de manera que, en definitiva, adquiriese independencia de los representantes de la comunidad universitaria.

TABLA 23.

Opinión sobre quién debe nombrar al rector (opción Consejo Social) según el Cargo en la actualidad				
Cargo en la actualidad (filas)		¿Quién debe nombrar al rector? (dummy Consejo Social)		Total
		0	1	
Rector Pública	Recuento	22	2	24
	Frecuencia esperada	19,3	4,7	24
	% de fila	92%	8%	100%
Rector Privada	Recuento	3	6	9
	Frecuencia esperada	7,3	1,7	9
	% de fila	33%	67%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	15	4	19
	Frecuencia esperada	15,3	3,7	19
	% de fila	79%	21%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	7	0	7
	Frecuencia esperada	5,6	1,4	7
	% de fila	100%	0%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	7	1	8
	Frecuencia esperada	6,4	1,6	8
	% de fila	88%	13%	100%
Total	Recuento	54	13	67
	Frecuencia esperada	54	13	67
	% de fila	81%	19%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 16,699. Gl: 4. Sig. asint. (bilateral): 0,002.

Los datos reflejados en la Tabla 24 muestran que la mayoría de los encuestados es partidaria de que el Rector siga nombrando al Gerente, puesto que el 53 por ciento así lo exponen. Un 9 por ciento adicional afirma apoyar la elección del Gerente por el Rector junto con el Consejo Social, lo que en algún caso puede significar el apoyo a una fórmula muy similar a la actual (el Consejo Social es simplemente "oído"), pero en otros casos tal vez podría suponer el apoyo a una implicación mucho más activa por parte del Consejo Social.

TABLA 24.

	¿Quién debe nombrar al Gerente? (recodificada)	
	Frecuencia	Porcentaje válido
El Rector	36	53
El Consejo Social	22	32
La Junta de Gobierno	1	2
El Claustro	1	2
La Administración Autonómica	2	3
El Rector con el Consejo Social	6	9
Total	68	

La Tabla 24 muestra a una minoría muy considerable (un tercio) que piensa que el Gerente debería ser nombrado por el Consejo Social. Esta minoría refleja la existencia, una vez más, de una división de criterios en función del cargo desempeñado. Como se ve en la Tabla 26, la mayoría de los que apoyan el nombramiento del Gerente por el Consejo Social son Presidentes de Consejo Social (el 80 por ciento de estos defienden dicha postura). Por el contrario, los Rectores de universidad pública son los más reticentes al nombramiento de Gerentes por el Consejo Social y los más partidarios de que sea el Rector quien lo haga (más del 90 por ciento piensa así). El resto de los cargos muestra opiniones más divididas, pero en general favorables al nombramiento del Gerente por el Rector.

TABLA 25.

Incremento de independencia del Gerente según la condición de ser Presidente de Consejo Social		Más independencia del Gerente				Total	
		Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo		
Presidentes de Consejo Social							
	No Presid. C.S.	Recuento	21	19	3	6	49
		Frecuencia esperada	17	15	4	13	49
		% de fila	43%	39%	6%	12%	100%
Presid. C.S.							
		Recuento	2	2	3	12	19
		Frecuencia esperada	6	6	2	5	19
		% de fila	11%	11%	16%	63%	100%
Total							
		Recuento	23	21	6	18	68
		Frecuencia esperada	23	21	6	18	68
		% de fila	34%	31%	9%	27%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 22,626. G.I: 3. Sig. asint. (bilateral): 0,000.

La última cuestión que se incluye en este subapartado es el grado de acuerdo o desacuerdo de la población estudiada con una serie de enunciados acerca de la independencia del Gerente y de la capacidad ejecutiva de los órganos unipersonales, cuyas respuestas se resumen en la Tabla 27 y el Gráfico 11. Por lo que se refiere a la independencia del Gerente, ésta es ampliamente rechazada por casi dos tercios de los encuestados, que se muestran poco o nada de acuerdo con ella. No obstante, la cuarta parte de ellos está muy de acuerdo con la misma, lo que nuevamente refleja diferencias significativas de opinión entre grupos de encuestados según su cargo. Así, como se ve en la Tabla 28, los Rectores (tanto de universidad pública como de privada) están en su conjunto muy en desacuerdo con la independencia del Gerente respecto al Rector (más del 90 por ciento lo rechaza en distinto grado), un resultado no demasiado sorprendente. Por el contrario, una amplia mayoría de Presidentes del Consejo Social (casi el 63 por ciento) está muy de acuerdo con la independencia del Gerente, con un 16 por ciento adicional bastante de acuerdo con dicha posibilidad (ver Tabla 25). La independencia del Gerente, por lo tanto, es rechazada por el conjunto de los encuestados, si bien un grupo de ellos, los Presidentes de Consejo Social, la aprueban de manera muy intensa.

TABLA 26.

Opinión sobre quién debe nombrar al Gerente (recodificada) según el Cargo actual de quien responde								
Cargo en la actualidad (filas)		¿Quién debe nombrar al Gerente? (recodificada)						Total
		El Rector	El Consejo Social	La Junta de Gobierno	El Claustro	La Admón. Autonómica	El Rector con el Consejo Social	
Rector Pública	Recuento	22	1	0	0	0	1	24
	Frecuencia esperada	13	8	0	0	1	2	24
	% de fila	92%	4%	0%	0%	0%	4%	100%
Rector Privada	Recuento	5	3	1	0	0	0	9
	Frecuencia esperada	5	3	0	0	0	1	9
	% de fila	56%	33%	11%	0%	0%	0%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	1	15	0	0	0	3	19
	Frecuencia esperada	10	6	0	0	1	2	19
	% de fila	5%	79%	0%	0%	0%	16%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	4	1	0	1	1	1	8
	Frecuencia esperada	4	3	0	0	0	1	8
	% de fila	50%	13%	0%	13%	13%	13%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	4	2	0	0	1	1	8
	Frecuencia esperada	4	3	0	0	0	1	8
	% de fila	50%	25%	0%	0%	13%	13%	100%
Total	Recuento	36	22	1	1	2	6	68
	Frecuencia esperada	36	22	1	1	2	6	68
	% de fila	53%	32%	2%	2%	3%	9%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 57.978. Gl: 20. Sig. asim. (bilateral): 0,000.

TABLA 27.

Más capacidad ejecutiva o independencia de distintos órganos

	Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo
	%	%	%	%
Más capacidad ejecutiva Rector	1	12	22	65
Más capacidad ejecutiva Gerente	4	32	34	29
Más independencia del Gerente	34	31	9	26
Más capacidad ejecutiva órganos unipersonales	6	10	49	35

Contrariamente a lo expuesto en el párrafo anterior, los ítems referidos a la capacidad ejecutiva de los órganos unipersonales sí reúnen un apoyo muy mayoritario por parte de los encuestados, sin diferencias significativas entre ellos en función de su cargo. El concepto de capacidad ejecutiva puede resumirse en la idea de que, una vez nombrado, el órgano en cuestión puede tomar ciertas decisiones sin contar con la aprobación previa de

GRÁFICO 11.

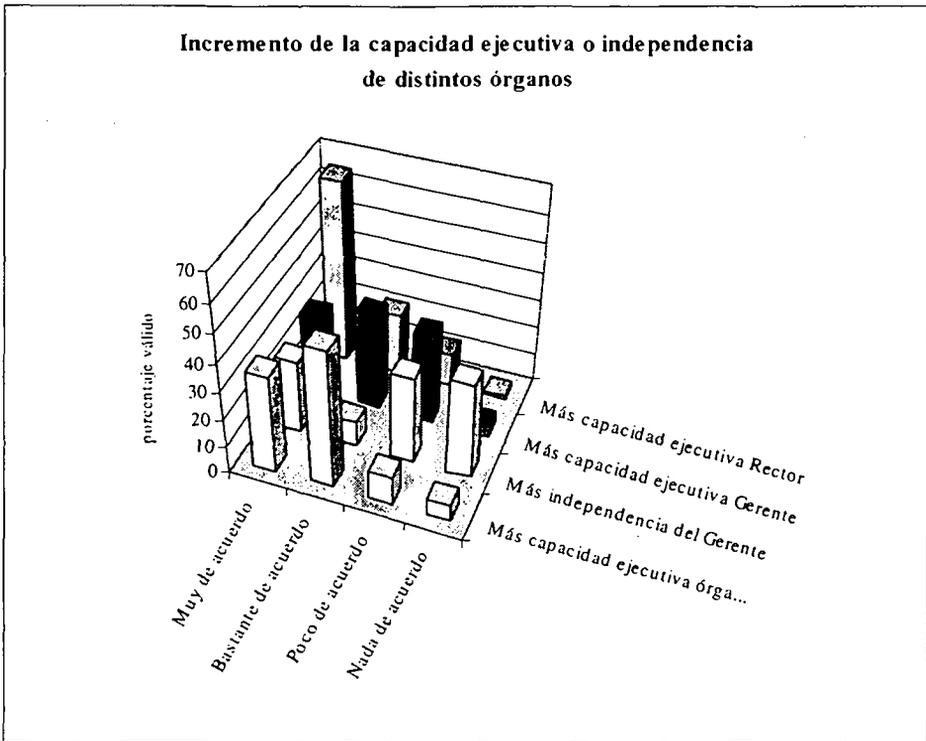


TABLA 28.

		Más independencia del Gerente				Total
		Nada de acuerdo	Poco de acuerdo	Bastante de acuerdo	Muy de acuerdo	
Suma de Rectores de pública y privada	Recuento	8	6	5	16	35
	Frecuencia esperada	12	11	3	9	35
	% de filas	23%	17%	14%	46%	100%
Rectores	Recuento	15	15	1	2	33
	Frecuencia esperada	11	10	3	9	33
	% de filas	46%	46%	3%	6%	100%
Total	Recuento	23	21	6	18	68
	Frecuencia esperada	23	21	6	18	68
	% de filas	34%	31%	9%	27%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 19.501. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.000.

los órganos colectivos que han nombrado al primero. Para una gran mayoría, casi el 90 por ciento, el Rector debería tener más capacidad ejecutiva (casi dos tercios están muy de acuerdo con la propuesta), en tanto que un 63 por ciento aprueba una más amplia capacidad ejecutiva del propio Gerente. Cuando se pregunta si, “en general, los órganos unipersonales de la universidad deben poseer una mayor capacidad ejecutiva”, el 84 por ciento de los encuestados se muestra de acuerdo en mayor o menor grado.

La evidencia es, por lo tanto, manifiesta. La población estudiada sostiene que los órganos de gobierno unipersonales deben tener más capacidad para tomar decisiones sin la aprobación previa de los órganos colectivos, lo que resulta consistente con la opinión mayoritaria de los encuestados, ya expresada anteriormente, de apoyar el incremento de funciones de los órganos unipersonales, en especial del Rector.

Este resultado quizá ayude a explicar mejor la aparente contradicción que veíamos en el apartado 4.1 (y que se ha vuelto a tratar en el 4.3.2) entre la valoración de la centralización de las decisiones en la universidad como un problema y el deseo de incrementar las funciones de ciertos órganos centrales. Sin duda, la opción de aumentar la capacidad ejecutiva del Rector y los demás órganos unipersonales puede entenderse como una forma de superar las limitaciones actuales de dichos órganos a la hora de tratar con los problemas a los que se enfrentan a diario. Esta propuesta de aumentar la capacidad ejecutiva, combinada con aquélla que propone un aumento de las funciones de estos órganos, supone de hecho un reconocimiento de que la centralización no es un problema en sí, sino que éste reside más bien en la falta de medios de los órganos unipersonales para tomar decisiones de forma rápida y autónoma. La idea que se desprende es, por lo tanto, que la acumulación de más funciones en los órganos centrales de gobierno es algo deseable si realmente se depositan éstas en el Rector y si éste último cuenta con un mayor grado de autonomía respecto a la Junta de Gobierno y el Claustro, porque de esa manera la centralización no ha de tener como consecuencia que la gestión sea más lenta y dificultosa, sino todo lo contrario.

4.3.5. Las decisiones estratégicas y presupuestarias

En este apartado vamos a ver la opinión de la población estudiada respecto a cómo deben ser tomadas las decisiones estratégicas de la universidad y a cómo debe elaborarse el presupuesto. Para estudiar estos asuntos se utilizan las respuestas a dos preguntas del cuestionario, la 13 y la 14, en las que se indaga acerca del grado de responsabilidad que deben tener una serie de órganos de gobierno e instituciones en, por una parte, la planificación universitaria y, por otra parte, en la elaboración del presupuesto.

Antes de empezar a describir los resultados es necesario aclarar que la primera de las preguntas, la referida a la planificación, contiene un error en su formulación que puede haber desvirtuado parte de las respuestas. El error consiste en haber incluido de forma inadvertida en la misma pregunta dos cuestiones bien diferentes: por un lado, la responsabilidad de los órganos universitarios en la planificación de cada universidad y, por otro lado, la responsabilidad de los órganos políticos y administrativos en la planificación del sistema universitario de cada Comunidad Autónoma o del conjunto del país. Para que la pregunta fuera bien entendida por los encuestados tendría que haberse dividido en dos, una en la que se cuestionara la responsabilidad de los órganos de cada universidad (Gerente, Rector, Junta de Gobierno, etc.) y otra en la que se cuestionara la responsabilidad de los

órganos políticos y administrativos (Administración central y autonómica, Consejo de Universidades), para que de esa manera los encuestados supieran a qué tipo de planificación nos estábamos refiriendo en cada momento. Al no hacerlo de ese modo, se observa que muchas respuestas reflejan una cierta confusión, lo que invalida buena parte de los resultados de esta pregunta. Considero que, en líneas generales, los cinco primeros ítems de la pregunta (los referidos a órganos universitarios) han sido contestados de manera coherente, en tanto que los tres siguientes (los referidos a órganos políticos y administrativos) ofrecen dudas más que razonables. Por ese motivo, he decidido eliminar del análisis los datos concernientes a la planificación del sistema universitario y centrarme exclusivamente en la planificación de cada universidad.

En la Tabla 29 se resumen las frecuencias de la pregunta 13 del cuestionario, después de eliminar los ítems mencionados en el párrafo anterior. Se observa con claridad que la gran mayoría de los encuestados piensan que el principal responsable de la planificación de la universidad debe ser el Rector (el 61 por ciento), seguido del Consejo Social, quien cuenta con el máximo apoyo del 37 por ciento de los casos. Los demás órganos presentan frecuencias mucho menos numerosas: la Junta de Gobierno (18 por ciento), el Claustro (12 por ciento) y el Gerente (sólo el 8 por ciento).⁵

TABLA 29.

Qué responsabilidad tienen que tener en la planificación diferentes instituciones				
Responsabilidad en planificación de	Ninguna	Alguna	Contar con él	Principal
	participación	participación		responsable
	%	%	%	%
Gerente	5	18	70	8
Consejo Social	3	15	45	37
Rector	0	0	39	61
Claustro	14	38	36	12
Junta de Gobierno	3	12	67	18

Si se tienen en cuenta el conjunto de las respuestas y no sólo las que asignan la máxima responsabilidad, también nos encontramos algunos resultados interesantes. La totalidad de los encuestados piensan que, como mínimo, es necesario contar con el Rector para la planificación de la universidad. Sumando las frecuencias de aquellos que consideran que un órgano debe de ser el principal responsable de la planificación o, al menos, se debe de contar necesariamente con él, vemos que, según los encuestados, tanto la Gerencia como el Consejo Social y la Junta de Gobierno deben tener un importante papel en la planificación, junto con el Rector. En los tres casos, entre un 78 y un 83 de los encuestados apoyan que como mínimo se cuente necesariamente con ellos. Con el Claustro la opinión de los encuestados es bien distinta. No llegan a la mitad los que opinan que al menos se debe

⁵ El diseño del cuestionario no ha impedido que el encuestado citara a más de un órgano como "Principal responsable", de manera que no debe sorprender que todos los porcentajes sumen más de cien.

contar con él y entre ellos un 14 por ciento estiman que no debería tener ninguna participación en la planificación. Una vez más, el Claustro es objeto de las mayores reticencias por parte de los encuestados.

Si se analizan las frecuencias de la variable en función del cargo de los encuestados pueden descubrirse algunas relaciones interesantes. La Tabla 30 es una tabla de contingencia en la que se cruza el cargo de los encuestados con sus opiniones acerca de la responsabilidad del Rector en la planificación. Puede verse que es más probable que los Rectores, tanto de universidad pública como de privada, junto con Otros Miembros del Consejo de Universidades, consideran que el Rector debe ser el principal responsable de la planificación, frente a la opinión mayoritaria de los Presidentes de los Consejos Sociales y sobre todo de los Consejeros de Comunidad Autónoma, quienes creen que simplemente se debe contar necesariamente con él. En la Tabla siguiente, la Tabla 31, se ve aún más clara la relación entre la condición de Rector y el apoyo a la máxima responsabilidad del Rectorado en la planificación.

TABLA 30.

Opinión sobre la participación del Rector en la planificación según el Cargo actual de quien responde						
Cargo en la actualidad (filas)		Responsabilidad en planificación del Rector				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Rector Pública	Recuento	0	0	4	20	24
	Frecuencia esperada	0	0	9,5	14,5	24
	% de filas	0%	0%	17%	83%	100%
Rector Privada	Recuento	0	0	2	7	9
	Frecuencia esperada	0	0	3,5	5,5	9
	% de filas	0%	0%	22%	78%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	0	0	12	7	19
	Frecuencia esperada	0	0	7,5	11,5	19
	% de filas	0%	0%	63%	37%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	0	0	1	5	6
	Frecuencia esperada	0	0	2,4	3,6	6
	% de filas	0%	0%	17%	83%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	0	0	7	1	8
	Frecuencia esperada	0	0	3,2	4,8	8
	% de filas	0%	0%	88%	13%	100%
Total	Recuento	0	0	26	40	66
	Frecuencia esperada	0	0	26	40	66
	% de filas	0%	0%	39%	61%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 16,171. Gl: 3. Sig. asim. (bilateral): 0,001.

En la Tabla 32 se observan las frecuencias de las respuestas a la responsabilidad en la planificación del Consejo Social según el cargo de quien responde. En dicha Tabla y en las dos siguientes, la Tabla 5 y la Tabla 6, se aprecian las notables diferencias que presentan las respuestas de los Rectores de universidad pública, por un lado, y los Presidentes de los Consejos Sociales, por otro. El principal apoyo a la máxima responsabilidad del Consejo Social en la planificación está en los Presidentes de los Consejos Sociales, quienes presentan dos veces más probabilidades que el conjunto de la población de mantener dicha opción (74 frente al 37 por ciento). Por el contrario, los Rectores de universidad pública son

TABLA 31.

		Responsabilidad en planificación del Rector		Total
		Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación del Rector en la planificación según la condición de ser Rector				
Suma de Rectores de pública y privada				
No Rectores	Recuento	20	13	33
	Frecuencia esperada	13	20	33
	% de fila	61%	39%	100%
Rectores	Recuento	6	27	33
	Frecuencia esperada	13	20	33
	% de fila	18%	82%	100%
Total	Recuento	26	40	66
	Frecuencia esperada	26	40	66
	% de fila	39%	61%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 12,438. Gl: 1. Sig. asint. (bilateral): 0,000.
 N.b.: No se imprimen dos de las categorías de columnas.

TABLA 32.

		Responsabilidad en planificación del Consejo Social				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación del Consejo Social en la planificación según Cargo actual de quien responde						
Cargo en la actualidad						
Rector Pública	Recuento	0	9	13	2	24
	Frecuencia esperada	1	4	11	9	24
	% de fila	0%	38%	54%	8%	100%
Rector Privada	Recuento	1	1	3	4	9
	Frecuencia esperada	0	1	4	3	9
	% de fila	11%	11%	33%	44%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	0	0	5	14	19
	Frecuencia esperada	1	3	9	7	19
	% de fila	0%	0%	26%	74%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	1	0	5	1	7
	Frecuencia esperada	0	1	3	3	7
	% de fila	14%	0%	71%	14%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	0	0	4	4	8
	Frecuencia esperada	0	1	4	3	8
	% de fila	0%	0%	50%	50%	100%
Total	Recuento	2	10	30	25	67
	Frecuencia esperada	2	10	30	25	67
	% de fila	3%	15%	45%	37%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 36,806. Gl: 12. Sig. asint. (bilateral): 0,000.

los más escépticos frente al papel del Consejo Social en la planificación. Sólo un 8 por ciento considera que podría ser el principal responsable y un 38 por ciento se limita a asignarle “alguna participación”.

Las opiniones de los encuestados respecto a la participación del Claustro en la planificación también varían en función del cargo. En la Tabla 35 se aprecia que hay una diferencia significativa en las frecuencias de los Rectores (tanto de pública como de privada) en relación con el resto de los encuestados. Se advierte que es más probable que los Rectores consideren que el Gerente ha de ser el principal responsable o que al menos se ha de contar con él más que el resto de la población estudiada.

TABLA 33.

		Responsabilidad en planificación del Consejo Social				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación del Consejo Social en la planificación según la condición de ser Rector de Universidad pública						
Rectores de pública (filas)						
No Rectores	Recuento	2	1	17	23	43
	Frecuencia esperada	1	6	19	16	43
	% de filas	5%	2%	40%	54%	100%
Rectores	Recuento	0	9	13	2	24
	Frecuencia esperada	1	4	11	9	24
	% de filas	0%	38%	54%	8%	100%
Total	Recuento	2	10	30	25	67
	Frecuencia esperada	2	10	30	25	67
	% de filas	3%	15%	45%	37%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 23.038. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.000.

TABLA 34.

		Responsabilidad en planificación del Consejo Social				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación del Consejo Social en la planificación según la condición de ser Presidente de Consejo Social						
Presidentes de Consejo Social (filas)						
No Presidentes	Recuento	2	10	25	11	48
	Frecuencia esperada	1	7	22	18	48
	% de filas	4%	21%	52%	23%	100%
Presidentes	Recuento	0	0	5	14	19
	Frecuencia esperada	1	3	9	7	19
	% de filas	0%	0%	26%	74%	100%
Total	Recuento	2	10	30	25	67
	Frecuencia esperada	2	10	30	25	67
	% de filas	3%	15%	45%	37%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 16.171. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.001.

Por último, en la Tabla 36 se presenta la opinión de los encuestados acerca de la responsabilidad de la Junta de Gobierno en la planificación según la condición de ser o no Rector o Presidente de Consejo Social. Esta es la única tabla de contingencia llevada a cabo con la variable «planificación por la Junta de Gobierno» que ha obtenido un resultado significativo de acuerdo con el test del χ^2 . En ella puede verse que los que ostentan la condición de Rector o Presidente de Consejo Social apoyan un papel más relevante de la Junta de Gobierno en la planificación de la universidad que los que ostentan otros cargos (que en realidad sólo pueden ser el de Consejero de Comunidad Autónoma o el de Otros Miembros del Consejo de Universidades).

En la Tabla 37 se resumen las frecuencias de las respuestas a la pregunta 14 del cuestionario, la que se refiere a la responsabilidad de los distintos órganos de la universidad en la elaboración del presupuesto. Los datos se presentan asimismo en el Gráfico 12. Tanto en una como en otro se observa que los encuestados consideran que la elaboración del presu-

TABLA 35.

		Responsabilidad en planificación del Gerente				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación del Gerente en la planificación según la condición de ser Rector						
Suma de Rectores pública y privada (filas)						
No Rectores	Recuento	3	10	19	2	34
	Frecuencia esperada	2	6	24	3	34
	% de filas	9%	29%	56%	6%	100%
Rectores	Recuento	0	2	27	3	32
	Frecuencia esperada	2	6	22	2	32
	% de filas	0%	6%	84%	9%	100%
Total	Recuento	3	12	46	5	66
	Frecuencia esperada	3	12	46	5	66
	% de filas	5%	18%	70%	8%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 9.873. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.020.

TABLA 36.

		Responsabilidad en planificación de la Junta de Gobierno				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Opinión sobre la participación de la Junta de Gobierno en la planificación según la condición de ser Rector o Presidente de Consejo Social						
Rectores y Presidentes de Consejo Social (filas)						
No Rectores ni Presidentes C. S.	Recuento	2	2	9	1	14
	Frecuencia esperada	0	2	9	3	14
	% de filas	14%	14%	64%	7%	100%
Rectores y Presidentes C. S.	Recuento	0	6	35	11	52
	Frecuencia esperada	2	6	35	10	52
	% de filas	0%	12%	67%	21%	100%
Total	Recuento	2	8	44	12	66
	Frecuencia esperada	2	8	44	12	66
	% de filas	3%	12%	67%	18%	100%

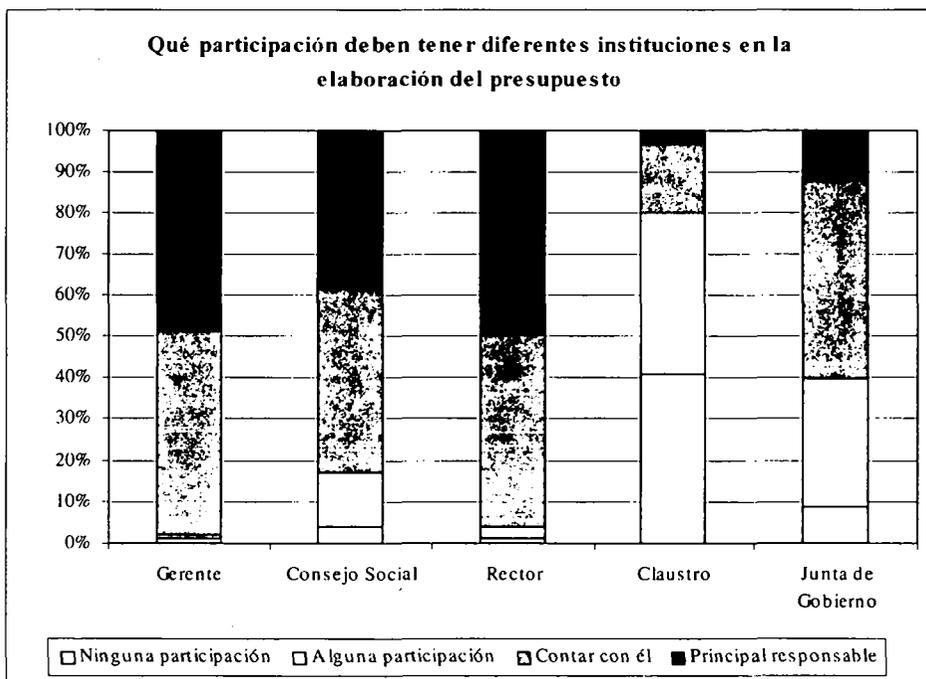
Chi-cuadrado de Pearson: 8.703. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.034.

puesto es una labor que debe ser compartida fundamentalmente por tres órganos, el Rector, el Gerente y el Consejo Social. De hecho, el Rector y el Gerente se reparten los apoyos, puesto que aproximadamente la mitad de los encuestados afirma en cada caso que cada uno de estos órganos debería ser el principal responsable, en tanto que la otra mitad afirma que se debería contar con ellos necesariamente. En cuanto al Consejo Social, un 38 por ciento sostiene que debería ser el principal responsable y un 44 por ciento adicional que se debería contar con él necesariamente. Es de destacar el escaso apoyo a la intervención del Claustro en el presupuesto (de hecho, en la mayoría de las universidades ya tiene poca

TABLA 37.

Qué participación deben tener diferentes instituciones en la elaboración del presupuesto				
Responsabilidad en presupuesto de	Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable
	%	%	%	%
Gerente	1	1	49	49
Consejo Social	4	13	44	38
Rector	1	3	46	49
Claustro	41	39	17	3
Junta de Gobierno	9	31	49	12

GRÁFICO 12.



poca intervención o ninguna). Sólo el 3 por ciento de los encuestados considera que el Claustro debería ser el principal responsable de la elaboración del presupuesto y un 17 por ciento adicional considera que se debería contar con él necesariamente. Lo más llamativo es, sin duda, el 40 por ciento que piensa que no debería tener ninguna, la única frecuencia de tan gran magnitud en este valor de la variable.

En cuanto a los que mencionan a otros posibles participantes en el proceso presupuestario, éstos son pocos y la mayoría de ellos mencionan a la Administración autonómica (concretamente 3 casos).

Si se presenta la opinión de los encuestados en función de su cargo se aprecian nuevamente algunas diferencias significativas, como en el caso de la pregunta anterior. En la Tabla 38 se observa que son los Rectores, tanto de universidad pública como de privada, quienes más apoyan la máxima responsabilidad del Rector en la elaboración del presupuesto, con una frecuencia cercana a los dos tercios. Tampoco es sorprendente comprobar que los Presidentes de Consejo Social sostienen en una proporción mucho mayor que el resto de los encuestados que el Consejo Social debería ser principal responsable en la elaboración del presupuesto universitario. Un 63 por ciento de ellos piensa de esa manera y un 37 por ciento adicional opina que se debe contar necesariamente con el Consejo Social, como se comprueba en la Tabla 39. En esa misma Tabla, pero aun más en la Tabla 40, se aprecia que los Rectores de universidades públicas y privadas apoyan la participación del Consejo Social en la elaboración del presupuesto en mucha menor medida que el resto de los encuestados: sólo una cuarta parte de los Rectores consideran que el Consejo Social debe ser el principal responsable, frente a la mitad del resto de los encuestados.

TABLA 38.

Opinión sobre la responsabilidad del Rector en el presupuesto según el Cargo actual de quien responde		Responsabilidad en presupuesto del Rector				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Rector Pública	Recuento	0	0	9	15	24
	Frecuencia esperada	0	1	11	12	24
	% de filas	0%	0%	38%	63%	100%
Rector Privada	Recuento	0	0	3	6	9
	Frecuencia esperada	0	0	4	4	9
	% de filas	0%	0%	33%	67%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	0	1	12	6	19
	Frecuencia esperada	0	1	9	9	19
	% de filas	0%	5%	63%	32%	100%
Miembro CU por Parlamento	Recuento	1	1	1	4	7
	Frecuencia esperada	0	0	3	3	7
	% de filas	14%	14%	14%	57%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	0	0	6	2	8
	Frecuencia esperada	0	0	4	4	8
	% de filas	0%	0%	75%	25%	100%
Total	Recuento	1	2	31	33	67
	Frecuencia esperada	1	2	31	33	67
	% de filas	2%	3%	46%	49%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 21,649. Gl: 12. Sig. asint. (bilateral): 0.042.

TABLA 39.

Opinión sobre la responsabilidad del Consejo Social en el presupuesto según el Cargo actual de quien responde						
<u>Cargo en la actualidad</u>		<u>Responsabilidad en presupuesto del Consejo Social</u>				<u>Total</u>
		<u>Ninguna participación</u>	<u>Alguna participación</u>	<u>Contar con él</u>	<u>Principal responsable</u>	
Rector Pública	Recuento	1	8	11	4	24
	Frecuencia esperada	1	3	11	9	24
	% de fila	4%	33%	46%	17%	100%
Rector Privada	Recuento	2	1	2	4	9
	Frecuencia esperada	0	1	4	3	9
	% de fila	22%	11%	22%	44%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	0	0	7	12	19
	Frecuencia esperada	1	3	8	7	19
	% de fila	0%	0%	37%	63%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	0	0	6	2	8
	Frecuencia esperada	0	1	4	3	8
	% de fila	0%	0%	75%	25%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	0	0	4	4	8
	Frecuencia esperada	0	1	4	3	8
	% de fila	0%	0%	50%	50%	100%
Total	Recuento	3	9	30	26	68
	Frecuencia esperada	3	9	30	26	68
	% de fila	4%	13%	44%	38%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 29.774. Gl: 12. Sig. asint. (bilateral): 0.003.

TABLA 40.

Opinión sobre la responsabilidad del Consejo Social en el presupuesto según la condición de ser Rector						
<u>Suma de Rectores pública y privada (filas)</u>		<u>Responsabilidad en presupuesto del Consejo Social</u>				<u>Total</u>
		<u>Ninguna participación</u>	<u>Alguna participación</u>	<u>Contar con él</u>	<u>Principal responsable</u>	
No Rectores	Recuento	0	0	17	18	35
	Frecuencia esperada	2	5	15	13	35
	% de fila	0%	0%	49%	51%	100%
Rectores	Recuento	3	9	13	8	33
	Frecuencia esperada	2	4	15	13	33
	% de fila	9%	27%	39%	24%	100%
Total	Recuento	3	9	30	26	68
	Frecuencia esperada	3	9	30	26	68
	% de fila	4%	13%	44%	38%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 16.335. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0.001.

Por lo que se refiere a la participación del Gerente en la elaboración del presupuesto y a diferencia de los órganos hasta ahora analizados, no se han podido establecer diferencias significativas en la apreciación que suscita en los distintos grupos de encuestados según su cargo, de modo que no se incluye en el informe ninguna de las tablas de contingencia elaboradas para testar dicha posibilidad.

Los demás órganos de gobierno no cuentan con apoyos tan importantes por parte de los encuestados, como veíamos antes, pero sí se observan en todo caso algunas diferencias

significativas en función del cargo. En la Tabla 41 se descubre que el apoyo de los Rectores de universidades públicas a la responsabilidad del Claustro en la elaboración del presupuesto es menor que el del resto de los encuestados (compárense las frecuencias observadas con las esperadas), lo que resulta llamativo a tenor de la mayor valoración que hacen los Rectores de otras actuaciones del Claustro; recuérdese, por ejemplo, que los Rectores de universidad pública apoyaban más que ningún otro grupo la elección del Rector por el Claustro. En esta ocasión ocurre justo lo contrario y la explicación puede estar en el relativo apoyo de los Rectores a la participación de la Junta de Gobierno en la elaboración del presupuesto, que es mayor que el del resto de los encuestados, como se observa en la Tabla 42. Las cifras indican que los Rectores prefieren contar con la colaboración de la Junta de Gobierno antes que la del Claustro en la elaboración del presupuesto y que, incluso, piensan que se debería contar con aquéllos antes que con el Consejo Social.

TABLA 41.

Opinión sobre la responsabilidad del Claustro en el presupuesto según el Cargo actual de quien responde		Responsabilidad en presupuesto del Claustro				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Rector Pública	Recuento	12	6	5	0	23
	Frecuencia esperada	9	9	4	1	23
	% de fila	52%	26%	22%	0%	100%
Rector Privada	Recuento	0	7	2	0	9
	Frecuencia esperada	4	4	2	0	9
	% de fila	0%	78%	22%	0%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	8	9	2	0	19
	Frecuencia esperada	8	8	3	1	19
	% de fila	42%	47%	11%	0%	100%
Otros Miembros del CU	Recuento	2	2	1	2	7
	Frecuencia esperada	3	3	1	0	7
	% de fila	29%	29%	14%	29%	100%
Consejero Comunidad Autónoma	Recuento	5	2	1	0	8
	Frecuencia esperada	3	3	1	0	8
	% de fila	63%	25%	13%	0%	100%
Total	Recuento	27	26	11	2	66
	Frecuencia esperada	27	26	11	2	66
	% de fila	41%	39%	17%	3%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 28,825. Gl: 12. Sig. asint. (bilateral): 0,004.

En definitiva, la conclusión que se puede obtener es que, como decía anteriormente, la población estudiada destaca tres órganos como los principales responsables en la elaboración del presupuesto, pero que ello es el resultado de sumar combinaciones de preferencias algo distintas por parte de diferentes grupos de encuestados. Así, se puede ver que, por una parte, la mayoría de los Rectores defiende una combinación en la que participan el Rector, el Gerente y la Junta de Gobierno, por ese orden, en tanto que, por otra parte, la mayoría de los Presidentes de Consejo Social conforman otro grupo que valora especialmente la participación en el presupuesto del Consejo Social, el Rector y el Gerente. La suma de las respuestas da como resultado que predomina la valoración del Rector, el Gerente y, en menor medida, del Consejo Social.

TABLA 42.

Opinión sobre la responsabilidad de la Junta de Gobierno en el presupuesto según la condición de ser Rector						
		Responsabilidad en presupuesto de la Junta de Gobierno				Total
		Ninguna participación	Alguna participación	Contar con él	Principal responsable	
Suma de Rectores de pública y privada						
No Rectores	Recuento	6	13	15	1	35
	Frecuencia esperada	3	11	17	4	35
	% de fila	17%	37%	43%	3%	100%
Rectores	Recuento	0	8	18	7	33
	Frecuencia esperada	3	10	16	4	33
	% de fila	0%	24%	55%	21%	100%
Total	Recuento	6	21	33	8	68
	Frecuencia esperada	6	21	33	8	68
	% de fila	9%	31%	49%	12%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 11,915. Gl: 3. Sig. asint. (bilateral): 0,008.

4.4. Opinión acerca de la financiación de las universidades y su posible reforma

La financiación es uno de los aspectos clave de todo sistema de gobierno y gestión de las universidades. La financiación es, además, uno de los asuntos más complejos y controvertidos de la gestión universitaria, puesto que abarca una problemática muy amplia y presenta numerosos dilemas políticos en los que se ponen en juego los valores de equidad e igualdad que han de ser el fundamento de toda sociedad moderna y democrática.

Cuando hablamos de financiación de la universidad nos podemos referir a cuestiones muy diversas, lo que hace difícil que todas ellas puedan ser analizadas en un cuestionario de este tipo. Así, por ejemplo, un aspecto tradicionalmente conflictivo ha sido la autonomía financiera de las universidades, es decir, la capacidad para elaborar su propio presupuesto y de ejecutarlo. Con la puesta en marcha de la LRU las universidades españolas adquirieron dicha autonomía, lo que se ha reflejado en su capacidad presupuestaria y de elaborar una programación plurianual.

Otro aspecto de la financiación de la universidad de gran importancia es su estructura de ingresos, esto es, qué tipo de recursos puede obtener. Su problemática incluye, por ejemplo, cuál puede ser la cuantía de las tasas, quién puede fijar las mismas (¿la propia universidad? ¿el gobierno?), o la posible venta de otros servicios por parte de la universidad (los contratos de investigación, entre otros). Una cuestión primordial es el carácter y la cuantía de las ayudas públicas a las universidades. ¿A cuánto puede ascender dicha ayuda? ¿Cómo debe hacerse? Si se establece que los poderes públicos subvencionen a las universidades, cabe preguntarse si es preferible que dicha ayuda sea directa (en forma de subvención o contrato) o indirecta, en forma de subvención a los estudiantes que acuden a la universidad. Si es directa, también cabría preguntarse qué carácter puede adquirir ésta, ya sea el de una subvención finalista (para ser gastada de forma determinada) o no finalista (con mayor margen de discreción en el gasto por parte de la universidad), o bien con el carácter de contrato para la realización de determinadas actividades y la consecución de ciertos objetivos. Si es indirecta, las ayudas podrían realizarse en forma de becas o también de cheque escolar (en cuyo caso las universidades sólo ingresarían las ayudas públicas en función del número de alumnos que las escogiesen). También podría plantearse si sólo las universidades públicas podrían recibir ayudas del Estado o si también las univer-

sidades privadas deberían tener derecho a ellas. Como es obvio, existen propuestas muy distintas para resolver todas estas cuestiones.

Otros aspectos importantes del sistema de financiación de las universidades son el régimen de gasto (que puede incluir o no, por ejemplo, la capacidad las universidades para establecer su propio régimen de retribución del personal) o los sistemas de control de las cuentas de las instituciones, los cuales pueden llegar incluso a establecer programas de evaluación de la calidad (Arias, 1997, pp. 287ss.).

Como he mencionado anteriormente, no es posible que un cuestionario de estas dimensiones y con la variedad de temas que abarca pudiera incluir todos los aspectos relacionados con la financiación de las universidades. Lo que he hecho, en la práctica, es ceñirme tan sólo a unos pocos aspectos que he considerado de especial relevancia y actualidad en el contexto de las posibles reformas de la universidad española. Estos aspectos son, como detallo a continuación, la cuantía y fijación de las tasas, la estructura general de ingresos y los criterios de financiación de las universidades por parte de la Administración.

Si empezamos por el último de los aspectos mencionados, cabe decir que la universidad española actual se caracteriza porque los poderes públicos financian la universidad con procedimientos en los que priman los criterios históricos e incrementalistas, en los que predominan la negociación bilateral entre la universidad y la Administración por encima del establecimiento de normas y criterios objetivos (Arias, 1997, pp. 114-15). Es decir, el punto de partida para la financiación de las universidades por parte de la Administración (ahora la Administración autonómica) ha sido el volumen de gastos existente en el momento de las transferencias del Estado a las Comunidades Autónomas, ajustado a las nuevas titulaciones que han podido ir surgiendo a lo largo del tiempo, a lo que hay que sumar las partidas destinadas a inversiones. Aunque alguna Comunidad Autónoma ha establecido planes de financiación que tratan de hacer más objetivos los criterios de financiación y de homogeneizar la subvención a las distintas universidades establecidas en su territorio (Arias, 1997, pp. 117-20), lo cierto es que sigue predominando como criterio general el coste efectivo de la enseñanza en cada universidad, el cual depende como es lógico de factores históricos y específicos de cada institución.

En la pregunta 15 se ha planteado a los encuestados que fijaran por orden los tres criterios que a su juicio debería seguir la Administración para financiar las universidades. Se han señalado ocho criterios, además de dejar un espacio en blanco para que los encuestados pudieran escribir con sus propias palabras algún otro criterio no incluido en la lista.

Considero que los criterios incluidos en el listado pueden agruparse en varias categorías que responden a lógicas algo distintas. Una primera categoría es la de aquellos criterios relacionados con el funcionamiento de las instituciones y con las necesidades de éstas derivadas del desempeño de sus actividades. En esta categoría incluyo tanto al número de alumnos como al de titulados presentes en cada universidad, así como a la investigación realizada en cada institución.

Una segunda categoría corresponde a criterios en los que predomina el carácter histórico e idiosincrásico que mencionaba anteriormente. Este es el caso del número de profesores existente en cada universidad, cifra que en parte depende del número de alumnos de la institución, pero que en parte está condicionada por otras circunstancias y legados del pasado. Algo similar puede decirse del número de centros de cada universidad, así como de los planes de estudio con que cuenta cada una: aunque la estructura y el contenido básico de los planes son los mismos en todas las universidades, hay también importantes

diferencias en el número de créditos que ofrecen sus titulaciones, lo que lleva a que la carga lectiva real de las diferentes universidades no se corresponda totalmente con el número de alumnos con que cuentan. Tampoco es fácil demostrar que un mayor número de créditos ofertados corresponda siempre con una mayor calidad de la docencia.

Por último, una tercera categoría incluye criterios que podemos relacionar con el rendimiento de cada institución. Este es el caso del número de titulados que produce la universidad cada año y de los resultados de las evaluaciones externas sobre la calidad de cada institución. Estos últimos criterios, obviamente, no se han implantado en España (ni apenas en ningún otro país) y constituyen, sin duda, las propuestas más innovadoras.

En la Tabla 43 se presentan las respuestas de los encuestados a la mencionada pregunta 15 del cuestionario. Se puede ver en ella que se han incluido las frecuencias y porcentajes de los que han asignado la condición de primero, segundo o tercer criterio a cada uno de los conceptos listados, además de sumarse el número de casos que ha mencionado a un concepto determinado entre los tres criterios que deberían guiar la financiación. Debe aclararse, en lo que se refiere a este punto, que un pequeño número de encuestados ha incluido más de tres criterios (varios "primeros criterios" o "segundos criterios"). La dificultad de procesar la información de estos casos me ha llevado a considerarlos casos perdidos y a no incluir sus respuestas en el análisis.

TABLA 43.

	Primero				segundo				tercero				Total
	Recuento		%		Recuento		%		Recuento		%		
	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%	Recuento	%			
Alumnos	22	32	12	18	5	7	39	57					
Titulados	13	19	9	13	7	10	29	43					
Número de centros	0	0	2	3	2	3	4	6					
Titulaciones	5	7	9	13	2	3	16	24					
Número de Profesores	2	3	4	6	1	1	7	10					
Planes de estudio	2	3	3	4	2	3	7	10					
Investigación	2	3	13	19	19	28	34	50					
Evaluaciones externas	15	22	8	12	21	31	44	65					

Si consideramos el número total de personas que ha incluido a cada concepto entre los tres primeros criterios para la financiación de las universidades, vemos que cuatro conceptos destacan sobre los demás. Dos de ellos responden a la categoría de criterios de rendimiento que mencionaba anteriormente. Los resultados de evaluaciones externas es, de hecho, el concepto más citado por el conjunto de los encuestados (casi dos tercios lo mencionan), en tanto que el número de titulados es considerado un criterio deseable de financiación por un 43 por ciento de los encuestados. Los otros dos conceptos responden a la categoría de criterios de funcionamiento. Concretamente, el número de alumnos es el segundo criterio más citado en su conjunto después de la evaluación externa (con un 57 por ciento de frecuencia), en tanto que la investigación realizada en cada universidad es incluida como criterio de financiación por la mitad de la población estudiada.

El número de titulaciones presentes en la universidad es mencionado por la cuarta parte de los encuestados, ya lejos de las frecuencias anteriores. Sin embargo, lo más lla-

mativo es el escaso número de encuestados que señalan los conceptos que he denominado históricos e idiosincrásicos entre los criterios para la financiación de las universidades. Ninguno de esos tres criterios, el número de centros, el número de titulaciones y los planes de estudio alcanza el diez por ciento de menciones. Este hecho parece indicar que la población estudiada no se encuentra muy satisfecha con los criterios actuales de financiación del sistema universitario y que preferiría, por el contrario, utilizar procedimientos más objetivos y más relacionados con las auténticas necesidades derivadas del funcionamiento de las universidades, además de tener en cuenta el rendimiento y la calidad de cada universidad.

Si nos centramos en cuántos encuestados han asignado a cada concepto la condición de primer criterio de financiación vemos que el más mencionado, con mucha ventaja sobre los otros, es el número de alumnos, ventaja que se ve acentuada además porque también es el más citado como segundo criterio (un 32 por ciento lo menciona como primer criterio y un 18 por ciento adicional como segundo). Al número de alumnos le siguen en importancia la evaluación externa (un 22 por ciento considera que debería ser el primer criterio) y el número de titulados (19 por ciento), es decir, dos criterios de rendimiento. Curiosamente, la investigación no es apenas mencionada como primer criterio (sólo un 3 por ciento lo hace), a pesar de que, como veíamos, es el segundo concepto más mencionado en su conjunto. La razón es que este concepto es muy valorado, pero como segundo criterio (por un 19 por ciento) y como tercero (por un 28 por ciento). Algo similar ocurre, de hecho, con la evaluación externa: si dos tercios de los encuestados la mencionan es porque un 12 por ciento la incluye como segundo criterio y un 31 por ciento como tercero.

El segundo aspecto relacionado con la financiación que he incluido en el cuestionario ha sido el posible cambio en la estructura de ingresos de las universidades. La pregunta formulada ha sido si se consideraba que el porcentaje de ingresos de las universidades procedente de una serie de fuentes de financiación (subvención de la Administración, tasas, contratos de investigación y otros) debía aumentar, permanecer igual o disminuir. Las respuestas se muestran en la Tabla 44. En ella se ve que, en realidad, la mayoría de los encuestados proponen que todos los tipos de ingresos deberían aumentar, aunque se aprecian diferencias en la intensidad de dichas preferencias. Mientras que la opinión es casi unánime en considerar que los ingresos procedentes de contratos de investigación deberían aumentar, no lo es tanto en lo que se refiere a las tasas (para un 21 por ciento deberían permanecer igual) y sobre todo en lo que se refiere a la subvención pública. Para un 21 por ciento de los encuestados ésta debería permanecer igual y para un 11 por ciento debería disminuir. Esto indica una cierta inclinación por parte de algunos encuestados a pensar que deben consolidarse los criterios de competencia en la financiación de las universidades, en detrimento de las ayudas directas provenientes de los fondos públicos.

TABLA 44.

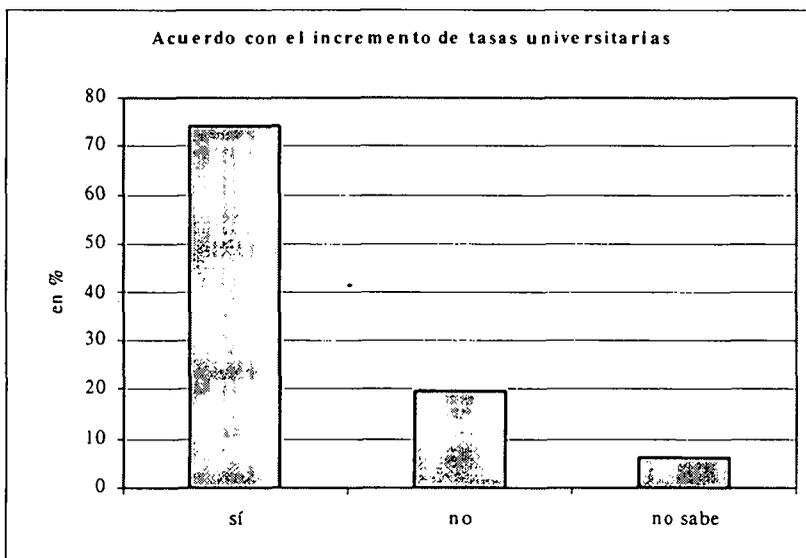
Variación de los ingresos de acuerdo a varias posibilidades	Permanecer		
	Disminuir	igual	Aumentar
Aumento en ingresos por	%	%	%
Subvención	11	21	68
Tasas	3	21	76
Contratos de investigación	0	2	98

El tercer aspecto relacionado con la financiación que ha sido tratado en el cuestionario es el referente a la cuantía y la fijación de las tasas. Cuestionados acerca de si las tasas deberían incrementarse y acercarse al coste real de la enseñanza, las tres cuartas partes de los encuestados han contestado que sí, como se ve en la Tabla 17 y el Gráfico 2. Parece haberse consolidado la opinión de que las tasas bajas no son necesariamente justas desde el punto de vista de la equidad social, ya que la proporción de estudiantes universitarios de clase media-alta y alta es muy superior a la proporción de jóvenes de dicho origen social, de modo que dicho gasto público favorece a menudo a sectores de la población bien situados económicamente. Esta idea se refuerza por el hecho de que más de la mitad de los encuestados que proponen la subida de las tasas defienden al mismo tiempo (en el espacio reservado para la respuesta abierta) un incremento paralelo de las becas y de otras ayudas al estudio (como préstamos) para que de esa manera no exista discriminación al acceso a la universidad en función del origen social del estudiante.

TABLA 45.

		Porcentaje	
		Frecuencia	válido
Válidos	sí	49	74
	no	13	20
	no sabe	4	6
Perdidos		2	
Total		68	

GRÁFICO 13.



Hay que destacar, no obstante, que existen diferencias en la distribución de frecuencias de esta variable en función del cargo de los encuestados. Concretamente, como se ve en la Tabla 46, los Rectores de universidad pública son mucho menos entusiastas que el resto de los encuestados con la idea de subir las tasas. Sólo un 55 por ciento de los Rectores de universidad pública defienden la subida de tasas (frente a un 84 por ciento del resto de los encuestados), en tanto que un 36 por ciento se oponen a dicha medida.

TABLA 46.

Opinión sobre el incremento de las tasas académicas según la condición de ser Rector de Universidad Pública					
<u>Rectores de pública</u>		<u>Incremento de las tasas</u>			<u>Total</u>
		<u>sí</u>	<u>no</u>	<u>no sabe</u>	
No Rectores U. púb.	Recuento	37	5	2	44
	Frecuencia esperada	33	9	3	44
	% de filas	84%	11%	5%	100%
Rectores U. púb.	Recuento	12	8	2	22
	Frecuencia esperada	16	4	1	22
	% de filas	55%	36%	9%	100%
Total	Recuento	49	13	4	66
	Frecuencia esperada	49	13	4	66
	% de filas	74%	20%	6%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 6,878. Gl: 2. Sig. asint. (bilateral): 0,032.

La última cuestión de este apartado es quién debería fijar las tasas. Las frecuencias de esta pregunta se presentan en la Tabla 47. Debido a que un cierto número de encuestados ha llevado a cabo una respuesta múltiple y por ello resultaba complicado su análisis, he decidido presentar las frecuencias de las respuestas y no la de los casos. La inclusión de las respuestas múltiples hace que éstas sumen 90, frente a los 68 casos existentes.

TABLA 47.

Quién debería fijar las tasas universitarias (proporción sobre las respuestas efectivas)		
	<u>Recuento</u>	<u>%</u>
Administración autonómica	24	27
Administración central	14	16
Junta de Gobierno	6	7
Claustro	1	1
Consejo Social	30	33
Consejo de Universidades	10	11
Administración autonómica con el Consejo Social	4	4
Otro organismo	1	1
	90	100

El órgano más citado es el Consejo Social: un tercio de las respuestas considera que debería ser quien fijara las tasas universitarias. De hacerse así supondría una importante novedad en la política universitaria en España, puesto que por primera vez sería un órgano de la universidad y no la Administración el que fijara la cuantía de las tasas. Un 27 por ciento de las respuestas menciona a la Administración autonómica y un 16 por ciento a la central, lo que significa que, en conjunto, el 43 por ciento de las respuestas siguen inclinándose porque sea la Administración la que establezca los precios de la enseñanza universitaria. Un 4 por ciento adicional defiende que sea la Administración autonómica junto con el Consejo Social. El Consejo de Universidades es defendido por el 11 por ciento de las respuestas, en tanto que los órganos representativos de la comunidad universitaria (Junta de Gobierno y Claustro) reciben apoyos mucho menores.

4.5. Opinión acerca de la selección del profesorado y su posible reforma

La selección del profesorado es el último aspecto incluido en esta presentación de resultados de la encuesta. Esta es, sin duda, otra de las cuestiones fundamentales relacionadas con el gobierno de la universidad y ha estado presente en todos los debates y proyectos de reforma universitaria que se han elaborado en España en las últimas décadas. Ha sido también, por supuesto, uno de los temas más conflictivos en la política universitaria española, porque al afectar al colectivo de profesores ha dado lugar a encendidas polémicas y, en su momento, a movilizaciones de gran repercusión.

La LRU introdujo importantes cambios en el procedimiento de selección del profesorado. Frente al anterior control por parte del Ministerio de Educación y Ciencia, la nueva legislación estableció un amplio grado de autonomía de las universidades en la selección de su profesorado. A partir de ese momento, todas las plazas serían creadas por las propias universidades, quienes convocarían los concursos correspondientes, tanto para las plazas de profesor contratado como de funcionario, si bien para estos últimos se establecía que las universidades convocantes designarían sólo dos miembros de la comisión juzgadora, en tanto que los tres restantes serían escogidos por sorteo entre profesores de otras universidades, para así asegurar una mayor objetividad en las decisiones de las comisiones y evitar las veleidades localistas.

Las críticas al procedimiento de selección de los profesores funcionarios establecido por la LRU han sido un tema recurrente en los análisis de la universidad efectuados desde la aprobación de dicha ley. La crítica más extendida ha sido que el procedimiento existente no garantiza la imparcialidad de las comisiones juzgadoras, quienes en la mayor parte de las ocasiones se inclinan por un candidato local sin detenerse a evaluar los méritos científicos de todos los candidatos, lo que da como resultado una notable endogamia en la selección. Otros, sin embargo, consideran que el problema estriba más bien en la insuficiencia de la autonomía universitaria en la selección del profesorado funcionario, lo que lleva a que los concursos sigan siendo a menudo el campo de batalla de distintas camarillas e intereses, desvirtuando así el verdadero objetivo del procedimiento establecido. Otros, en fin, critican aspectos diversos de la selección del profesorado, como rigidez, su lentitud o su falta de rigor.⁶

⁶ Estas cuestiones las trato extensamente en Sánchez Ferrer (1996, pp. 335-402) y Sánchez Ferrer (1997).

En el cuestionario he tratado de descubrir la opinión de los principales responsables de la universidad española en una serie de cuestiones relacionadas con la selección del profesorado. En primer lugar, he querido plantear el grado general de satisfacción con los procedimientos de selección del profesorado, distinguiendo entre el contratado y el funcionario. En segundo lugar, he preguntado cuál debería ser, en opinión del encuestado, la composición de las comisiones de selección y cuál debería ser el grado de responsabilidad de los distintos órganos de la universidad en la selección del profesorado. Por último, se solicita a los encuestados que indiquen los criterios que deberían seguir las universidades para la asignación de puestos docentes a los distintos centros y departamentos.

En la Tabla 48 se muestran las frecuencias de respuesta a la pregunta sobre la valoración de la eficacia en la selección del profesorado. Lo que se observa es, obviamente, una clara insatisfacción con los procedimientos de selección del profesorado. El 88 por ciento de los encuestados está poco o nada de acuerdo con la afirmación de que el actual sistema de acceso al profesorado funcionario es adecuado para una selección eficaz del personal docente e investigador. Por su parte, el 78 por ciento de los encuestados está poco o nada de acuerdo con la afirmación de que el actual sistema de acceso al profesorado contratado es adecuado para una selección eficaz de los docentes e investigadores en los niveles correspondientes. Ningún encuestado se ha mostrado muy de acuerdo con ninguno de los dos enunciados. Aun con todo, puede observarse una diferencia en el grado de insatisfacción que provoca uno y otro sistema de selección. El desacuerdo con el sistema de selección del profesorado funcionario es superior que con el profesorado contratado. De hecho, un 22 por ciento de los encuestados está bastante de acuerdo en que la selección de los contratados es eficaz, frente a un 12 por ciento que opina lo mismo de la selección de los funcionarios. Es interesante resaltar este resultado, puesto que los profesores contratados, como ya sabemos, son seleccionados de forma totalmente autónoma por cada universidad y, sin embargo, su procedimiento de selección es visto como más eficaz que el de los funcionarios. Como veremos a continuación, esta circunstancia contrasta con el hecho de que la mayoría de los encuestados ha propuesto reducir la autonomía de las universidades en la selección del profesorado funcionario.

TABLA 48.

Valoración de la eficacia en la selección del profesorado				
Eficacia en selección profesorado:	Nada de	Poco de	Bastante de	Muy de
	acuerdo	acuerdo	acuerdo	acuerdo
	%	%	%	%
Funcionario	37	51	12	0
Contratado	26	52	22	0

En la Tabla 49 se muestran las frecuencias de la pregunta sobre la composición de las comisiones de selección del profesorado funcionario. Como puede verse, los valores incluidos en la tabla han sido *recodificados* con respecto a los del cuestionario original, ya que un cierto número de encuestados ha utilizado la casilla "Otros" para explicar y matizar mejor su respuesta.

TABLA 49.

Frecuencia: Composición de las comisiones de selección de profesorado (recodificada)		Porcentaje	
		Frecuencia	válido
Válidos	Todos por universidad convocante	9	15
	Mayoría por universidad convocante	3	5
	Como ahora	5	8
	Al menos 4 de 5 por sorteo	36	58
	Todos por sorteo	4	7
	Habilitación	4	7
	Otro procedimiento	1	2
	<i>Total</i>	62	100
Perdidos		6	
Total		68	

Lo más llamativo de la tabla es que una mayoría muy considerable de encuestados proponen que se incremente el número de miembros de las comisiones elegidos por sorteo. El 58 por ciento de los encuestados afirma que al menos cuatro de los cinco miembros de la comisión debería ser designados por sorteo, en tanto que un 7 por ciento adicional opina que todos deberían ser elegidos por sorteo. He de admitir que el hecho de que casi dos tercios de los encuestados propongan reducir la autonomía de las universidades en la selección de su profesorado es un resultado que me ha sorprendido un tanto, ya que la autonomía había sido, precisamente, una de las reivindicaciones más persistentes en el debate de la reforma de la universidad española desde los años sesenta. Por otro lado, en la mayoría de los países de nuestro entorno las universidades disfrutaban de una total autonomía en la selección de su profesorado, de manera que una reforma en el sentido indicado por los encuestados alejaría al sistema universitario español de dichos modelos. También debe destacarse que la opinión de los encuestados contradice las propuestas del documento elaborado por los Rectores, Presidentes de Consejo Social, empresarios y otros expertos que acudieron en abril pasado a la reunión organizada por el Cercle d'Economia de Barcelona y que proponían precisamente la autonomía de cada universidad en la selección de su personal docente e investigador (Fundació Cercle d'Economia, 1999). Cabría preguntarse, no obstante, si la respuesta a esta pregunta habría sido muy distinta de haberse hecho a una muestra más amplia de la comunidad universitaria.

Es destacable, asimismo, que un 7 por ciento de los encuestados propone la habilitación como procedimiento de selección del profesorado funcionario. Aunque por habilitación pueden entenderse cosas muy distintas y en los cuestionarios no siempre se especificaba a qué se referían exactamente, sí puede interpretarse, de acuerdo con el sentido que suele darse al citado concepto en los escritos de los expertos españoles sobre el tema, que se trata de un sistema en el que un tribunal escogido por sorteo juzga a los candidatos a formar parte de los cuerpos de profesores funcionarios, de manera que sólo aquellos que sean "habilitados" por este tribunal podrían luego ser incorporados a sus plantillas por las universidades. Este es un sistema que, ciertamente, también limita la autonomía universi-

taria, si bien puede ponerse en práctica de manera que las universidades sean libres de escoger al candidato que deseen entre los habilitados, de modo que se mantendría un mayor grado de autonomía que con un sistema de sorteo puro.

Sólo uno de cada cinco encuestados propone que se incremente la autonomía de la universidad en la selección de su profesorado. De ellos, un 5 por ciento plantea que la mayoría de los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad convocante y un 15 por ciento que todos los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad.

Más bajo aún es el porcentaje de los que proponen que se mantenga el sistema tal como funciona ahora (un 8 por ciento de los encuestados), lo que es indicativo del descontento que provoca en la población estudiada. Parece claro que el sistema actual no satisface a casi nadie, ni a quienes piensan que las comisiones deberían estar formadas por una mayoría más clara de vocales designados por sorteo ni a quienes creen que las instituciones deberían ser más autónomas en la selección de su profesorado.

TABLA 50.

Opinión sobre la composición de las comisiones de selección del profesorado funcionario según el Cargo actual de quien responde		Composición comisiones selección (recodificada)							Total
		Todos por universidad convocante	Mayoría por universidad convocante	Como ahora	AJ menos 4 de 5 por sorteo	Todos por sorteo	Habilitación	Otro proced.	
Rector Pública	Recuento	5	1	3	11	0	0	1	21
	Frec. esperada	3	1	2	12	1	1	0	21
	% de fila	24%	5%	14%	52%	0%	0%	5%	100%
Rector Privada	Recuento	2	0	1	5	0	0	0	8
	Frec. esperada	1	0	1	5	1	1	0	8
	% de fila	25%	0%	13%	63%	0%	0%	0%	100%
Presidente Consejo Social	Recuento	1	2	0	14	1	0	0	18
	Frec. esperada	3	1	2	11	1	1	0	18
	% de fila	6%	11%	0%	78%	6%	0%	0%	100%
Miembro CU por Parl. o Gob.	Recuento	1	0	0	2	2	3	0	8
	Frec. esperada	1	0	1	5	1	1	0	8
	% de fila	13%	0%	0%	25%	25%	38%	0%	100%
Consejero Com. Aut.	Recuento	0	0	1	4	1	1	0	7
	Frec. esperada	1	0	1	4	1	1	0	7
	% de fila	0%	0%	14%	57%	14%	14%	0%	100%
Total	Recuento	9	3	5	36	4	4	1	62
	Frec. esperada	9	3	5	36	4	4	1	62
	% de fila	15%	5%	8%	58%	7%	7%	2%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 37.387, Gl: 24, Sig. asint. (bilateral): 0,040.

La Tabla 50 muestra la distribución de las respuestas en función del cargo de los encuestados. Como puede verse, la tabla muestra diferencias significativas de acuerdo con el test del χ^2 , si bien dichas diferencias pueden entenderse mejor en las dos Tablas siguientes, la Tabla 51 y la Tabla 52. En la Tabla 51 vemos que, en su conjunto, los Rectores de universidades públicas y privadas apoyan en menor medida el incremento del número de vocales designados por sorteo que el resto de los encuestados y también apoyan menos el procedimiento de la habilitación. Por el contrario, es algo más probable que los Rectores

defiendan que todos los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad convocante que el resto de la población estudiada. Asimismo, es más probable que los Rectores defiendan el actual modelo que el resto de la población. En la Tabla 52 vemos que, por su parte, los Presidentes de Consejo Social son más partidarios de incrementar el número de miembros de la comisión elegidos por sorteo (ya sea con la fórmula 4+1 o con la totalidad de la comisión elegida por sorteo) que el resto de encuestados.

TABLA 51.

Opinión sobre la composición de las comisiones de selección del profesorado funcionario según la condición de ser Rector		Composición comisiones selección (recodificada)						Total	
		Todos por universidad convocante	Mayoría por universidad convocante	Como ahora	Al menos 4 de 5 por sorteo	Todos por sorteo	Habilitación		Otro proc.
Suma de Rectores de pública y privada	Recuento	2	2	1	20	4	4	0	33
	Frecuencia esperada	5	2	3	19	2	2	1	33
	% de fila	6%	6%	3%	61%	12%	12%	0%	100%
Rectores	Recuento	7	1	4	16	0	0	1	29
	Frecuencia esperada	4	1	2	17	2	2	1	29
	% de fila	24%	3%	14%	55%	0%	0%	3%	100%
Total	Recuento	9	3	5	36	4	4	1	62
	Frecuencia esperada	9	3	5	36	4	4	1	62
	% de fila	15%	5%	8%	58%	7%	7%	2%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 14.156. Gl: 6. Sig. asint. (bilateral): 0.028.

TABLA 52.

Opinión sobre la composición de las comisiones de selección (opción "mayoría por sorteo") según la condición de ser Presidente de Consejo Social		Incrementar la mayoría por sorteo (dummy)		Total
		0	Mayoría del tribunal por sorteo	
No Presi. C. S.	Recuento	19	25	44
	Frecuencia esperada	16	28	44
	% de fila	43%	57%	100%
Presi. C. S.	Recuento	3	15	18
	Frecuencia esperada	6	12	18
	% de fila	17%	83%	100%
Total	Recuento	22	40	62
	Frecuencia esperada	22	40	62
	% de fila	36%	65%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 3.923. Gl: 1. Sig. asint. (bilateral): 0.042.

En cualquier caso, un análisis algo más profundo de los datos lleva a la conclusión de que existe un factor mucho más importante que el cargo a la hora de explicar las diferencias en el sentido de las respuestas. Como recordará el lector, en la Introducción he explicado que he utilizado una información no obtenida por el propio cuestionario, esto es, el

origen de las cartas tal como aparece en el matasellos o en indicaciones proporcionadas por los propios encuestados que no habían sido en principio solicitadas (como tarjetas o cartas de respuesta). La hipótesis de la que he partido es que los encuestados procedentes de las Comunidades Autónomas con mayor presencia nacionalista o regionalista podrían ser menos proclives a fórmulas de composición de comisiones en la que predominase el sorteo y más a una composición en la que predominase la designación por la universidad convocante. Con la variable de origen geográfico he realizado varias tablas de contingencia para contrastar esta hipótesis, cuyos resultados presento a continuación.

Así, he tratado de contrastar la hipótesis utilizando una variable *dummy* elaborada a partir del origen geográfico de los encuestados, en la que el valor 1 es la pertenencia del encuestado a una Comunidad Autónoma con competencias en educación superior transferidas antes de 1995 (es decir, Cataluña, País Vasco, Galicia, Comunidad Valenciana, Andalucía, Canarias y Navarra) y el valor 0 el resto de Comunidades Autónomas. En el primer grupo están las tres nacionalidades históricas, además de otras comunidades con partidos nacionalistas o regionalistas de cierta importancia. Los resultados están en la Tabla 25, en la que se muestra que, efectivamente, los encuestados provenientes de las Comunidades con competencias transferidas antes de 1995 responden en mucha mayor medida que los otros en favor de que todos los miembros de la comisión sean nombrados por universidad convocante de la plaza. En tanto que el 38 por ciento de los encuestados de origen conocido procedentes de las Comunidades Autónomas transferidas antes de 1995 prefieren que todos los miembros de la comisión sean nombrados por la universidad, ninguno de los procedentes de los territorios que entonces dependían del Ministerio de Educación ha optado por dicha propuesta. Por el contrario, el apoyo al aumento en el número de vocales elegidos por sorteo es mucho mayor entre los encuestados de las Autonomías no transferidas en 1995 que de las transferidas (78 frente al 52 por ciento).

A mi juicio, la explicación de esta diferencia entre los dos grupos de Comunidades Autónomas tiene fuertes raíces políticas e históricas. La reivindicación de la autonomía de las universidades y, en concreto, de la autonomía en la selección del profesorado ha sido tradicionalmente muy intensa en las Comunidades Autónomas con mayor presencia nacionalista. Los conflictos universitarios de los años setenta y principios de los ochenta fueron especialmente intensos en algunas de las nacionalidades históricas, especialmente con motivo de la adscripción de profesores salidos de las oposiciones estatales. Estas circunstancias marcaron profundamente a las instituciones de dichos territorios, que de manera clara y rotunda han rechazado siempre cualquier intento de volver a procedimientos de selección en los que se redujera la competencia de la universidad convocante.

En definitiva, el procedimiento de selección del profesorado sigue siendo un factor de discordia y polémica muy importante en la universidad española. En la población estudiada en este trabajo se produce una clara mayoría en favor de una reforma del sistema de selección que reduzca la autonomía de cada universidad en la designación de las comisiones juzgadoras, pero analizando con detalle las respuestas se observa que los encuestados procedentes de un cierto número de Comunidades Autónomas no son tan favorables a tal pretensión y proponen, por el contrario, que las comisiones sean designadas en su totalidad por cada universidad. Cabe prever que cualquier intento de reforma legislativa de los procedimientos de selección encuentre una vez más resistencias muy notables.

TABLA 53.

Comunidad Autónoma (dummy) filas		Composición comisiones selección (recodificada)						Total
		Todos por universidad convocante	Mayoría por universidad convocante	Como ahora	Al menos 4 de 5 por sorteo	Todos por sorteo	Habilitación	
Territorio MEC c. 1995	Recuento	0	1	3	18	4	2	28
	Frecuencia esperada	5	1	3	17	2	1	28
	% de filas	0%	4%	11%	64%	14%	7%	100%
Transferido c. 1995	Recuento	8	0	2	11	0	0	21
	Frecuencia esperada	3	0	2	12	2	1	21
	% de filas	38%	0%	10%	52%	0%	0%	100%
Total	Recuento	8	1	5	29	4	2	49
	Frecuencia esperada	8	1	5	29	4	2	49
	% de filas	16%	2%	10%	59%	8%	4%	100%

Chi-cuadrado de Pearson: 16,221. Gl: 5. Sig. asint. (bilateral): 0,006.

5. BIBLIOGRAFÍA

- Arias, Antonio. 1997. *El régimen económico y financiero de las universidades*. Madrid: Complutense.
- Clark, Burton R. 1977. *Academic power in Italy. Burocracy and Oligarchy in a National University System*. Chicago: University of Chicago.
- Clark, Terry N. 1971. "Le patron et son cercle: clef de l'Université française". *Revue Française de Sociologie*, XII:19-39.
- Fundació Cercle D'Economia. 1999. *Las funciones y el gobierno de las universidades públicas*. Barcelona: Fundació Cercle D'Economia.
- International Council for Educational Development. 1987. *La Reforma Universitaria española. Evaluación e informe*. Madrid: Consejo de Universidades.
- Luxan, José M^a de. 1998. *Política y Reforma Universitaria*. Madrid: CEDECS.
- Michavilla, Francisco y Benjamín Calvo. 1998. *La Universidad española hoy. Propuestas para una política universitaria*. Madrid: Síntesis.
- Quintanilla, Miguel A. 1999. "La misión y el gobierno de la universidad abierta". En *Revista de Occidente*, 216:117-46.
- Sánchez Ferrer, Leonardo. 1996. "From Bureaucratic Centralism to Self-Regulation: The Reform of Higher Education in Spain". *West European Politics*, 20, 3:164-184.
- Sánchez Ferrer, Leonardo. 1996. *Políticas de Reforma Universitaria en España: 1983-1993*. Madrid: Instituto Juan March.
- Souvirón Morenilla, José María. 1988. *La universidad española. Claves de su definición y régimen jurídico institucional*. Valladolid: Universidad de Valladolid.

5. ANEXOS: CUESTIONARIO

ENCUESTA SOBRE EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS.

CUESTIONARIO

(Leonardo Sánchez Ferrer, Facultad de Educación,
Universidad Complutense de Madrid)
Junio 1999

El cuestionario contiene 27 preguntas, la mayoría de las cuales está compuesta de varios ítems que han de ser valorados en una escala. Le ruego que cumplimente el cuestionario rodeando con un círculo la respuesta que mejor represente su opinión sobre cada cuestión. En algunos casos se han planteado preguntas abiertas, para que usted responda con sus propias palabras.

Tenga la seguridad de que toda la información que proporcione será de gran interés y utilidad y que se tratará de forma absolutamente confidencial.

Le agradezco de antemano su valiosa colaboración. Muchas gracias.

P 1. A continuación enumero algunos de los principales problemas que se suelen mencionar en relación con el gobierno de las universidades. Por favor, ¿podría señalar si está muy de acuerdo, bastante, poco o nada de acuerdo con cada uno de los siguientes enunciados?:

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo
1. Hay un exceso de intervencionismo en las decisiones de la universidad por parte de la Administración	4	3	2	1
2. Faltan medios materiales y humanos para realizar adecuadamente la labor de gestión de la universidad	4	3	2	1
3. El gran problema de la universidad es que es difícil cambiar las situaciones heredadas	4	3	2	1
4. Demasiadas decisiones han de ser pasar por los órganos centrales de la universidad, lo que ralentiza y dificulta la gestión	4	3	2	1
5. Los miembros de la comunidad universitaria buscan más su propio interés que el de la universidad	4	3	2	1
6. Otros (especificar) _____	4	3	2	1

P 2. ¿Cree usted que la gestión en las universidades españolas es eficaz? Utilice la siguiente escala del 0 al 10, en la que el 0 significa una gestión “totalmente ineficaz” y el 10 “totalmente eficaz”:

Totalmente ineficaz	Totalmente eficaz
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

P 3. (SÓLO POR RECTORES Y PRESIDENTES DE CONSEJOS SOCIALES. EL RESTO DE ENTREVISTADOS PUEDE PASAR DIRECTAMENTE A LA PREGUNTA SIGUIENTE, LA P 4). ¿Cree usted que la gestión en su propia universidad es eficaz? Utilice la siguiente escala del 0 al 10, en la que el 0 significa una gestión “totalmente ineficaz” y el 10 “totalmente eficaz”:

Totalmente ineficaz	Totalmente eficaz
0 1 2 3 4 5 6 7 8 9 10	

P 4. ¿Considera usted que, en general, el peso que tienen en los órganos de gobierno universitario los siguientes colectivos es excesivo, adecuado o insuficiente?:

	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
1. Los catedráticos	1	2	3
2. Los profesores titulares	1	2	3
3. Los profesores asociados y ayudantes	1	2	3
4. Los becarios	1	2	3
5. Los estudiantes	1	2	3
6. El personal de administración y servicios	1	2	3
7. Los sindicatos	1	2	3
8. Los representantes empresariales	1	2	3
9. Los expertos del ámbito educativo o científico ajenos a la propia universidad	1	2	3

P 5. A su juicio, ¿qué grado de importancia (mucha, bastante, poca o ninguna) tiene en el gobierno efectivo de la universidad cada uno de los siguientes órganos?:

	Mucha importancia	Bastante importancia	Poca importancia	Ninguna importancia
1. El Rector	4	3	2	1
2. El Presidente del Consejo Social	4	3	2	1
3. El Consejo Social	4	3	2	1
4. La Junta de Gobierno	4	3	2	1
5. El Claustro	4	3	2	1
6. El Gerente	4	3	2	1
7. Los Decanos y Directores de Escuelas	4	3	2	1
8. Las Juntas de Centro	4	3	2	1
9. Los Directores de Departamento	4	3	2	1
10. Los Consejos de Departamento	4	3	2	1

P 6. ¿Considera que las funciones de cada uno de los siguientes órganos de gobierno deberían incrementarse, permanecer igual o reducirse?:

	Deberían incrementarse	Deberían permanecer igual	Deberían disminuir
1. El Rector	3	2	1
2. El Presidente del Consejo Social	3	2	1
3. El Consejo Social	3	2	1
4. La Junta de Gobierno	3	2	1
5. El Claustro	3	2	1
6. El Gerente	3	2	1
7. Los Decanos y Directores de Escuelas	3	2	1
8. Las Juntas de Centro	3	2	1
9. Los Directores de Departamento	3	2	1
10. Los Consejos de Departamento	3	2	1

P 7. ¿Cree usted que el peso que tienen los siguientes tipos de representantes en el Consejo Social de la universidad es excesivo, adecuado o insuficiente?:

	Excesivo	Adecuado	Insuficiente
1. Los representantes del equipo rectoral	1	2	3
2. Los representantes de la Junta de Gobierno	1	2	3
3. Los nombrados por la Asamblea Legislativa de la Comunidad Autónoma	1	2	3
4. Los nombrados por el órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma	1	2	3
5. Los representantes empresariales	1	2	3
6. Los representantes sindicales	1	2	3
7. Otros no representados ahora (especificar)	1	2	3

P 8. ¿Considera usted que el Consejo Social debería seguir con una mayoría de representantes de los intereses sociales, o bien con una representación equilibrada de miembros de los intereses sociales y de la comunidad universitaria, o bien con una mayoría de representantes de la comunidad universitaria?:

Debería contar con una mayoría de representantes de los intereses sociales	1
Debería haber un equilibrio entre la representación de intereses sociales y de la comunidad universitaria	2
Debería haber una mayoría de representantes de la comunidad universitaria	3

P 9. En su opinión, ¿quién debería nombrar al Rector?:

El Consejo Social	1
La Junta de Gobierno	2
El Claustro	3
Por elección directa mediante voto ponderado de los miembros de la comunidad universitaria	4
Otro procedimiento (especificar) _____	5

P 10. En su opinión, ¿quién debería nombrar al Gerente?:

El Rector	1
El Consejo Social	2
La Junta de Gobierno	3
El Claustro	4
La Administración autonómica	5
Otro procedimiento (especificar)	_____

P 11. A continuación se listan una serie de enunciados acerca de los órganos de gobierno unipersonales de las universidades españolas. Por favor, podría señalar su grado de acuerdo con cada uno de ellos (muy de acuerdo, bastante de acuerdo, poco de acuerdo, nada de acuerdo):

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo
1. El rector debe poseer una mayor capacidad ejecutiva que la que tiene actualmente y un mayor grado de independencia frente a los órganos de gobierno colectivos	4	3	2	1
2. El gerente debe poseer una mayor capacidad ejecutiva	4	3	2	1
3. El gerente debe poseer un mayor grado de independencia frente al rector	4	3	2	1
4. En general, los órganos unipersonales de la universidad deben poseer una mayor capacidad ejecutiva: una vez nombrados, deben poder tomar ciertas decisiones sin contar con la aprobación previa de los órganos colectivos	4	3	2	1

P 13. A su juicio, ¿qué grado de responsabilidad debería tener cada uno de estos órganos de gobierno e instituciones en la planificación universitaria?:

	Debería ser el principal responsable	Se debería contar con él necesariamente	Debería tener alguna participación	No debería tener ninguna participación
1. El Gerente	4	3	2	1
2. El Consejo Social	4	3	2	1
3. El Rector	4	3	2	1
4. El Claustro	4	3	2	1
5. La Junta de Gobierno	4	3	2	1
6. La Administración autonómica	4	3	2	1
7. La Administración central	4	3	2	1
8. El Consejo de Universidades	4	3	2	1
9. Otro (especificar)	4	3	2	1

P 14. A su juicio, ¿qué grado de responsabilidad debería tener cada uno de estos órganos de gobierno e instituciones en la elaboración del presupuesto universitario?:

	Debería ser el principal responsable	Se debería contar con él necesariamente	Debería tener alguna participación	No debería tener ninguna participación
1. El Gerente	4	3	2	1
2. El Consejo Social	4	3	2	1
3. El Rector	4	3	2	1
4. El Claustro	4	3	2	1
5. La Junta de Gobierno	4	3	2	1
6. Otro (especificar)	4	3	2	1

P 15. Si tuviera que elegir tres criterios para la financiación de las universidades por parte de la Administración, ¿cuáles propondría?. Por favor, señale tres por orden de importancia:

	1°	2°	3°
1. El número de alumnos de cada universidad	1	2	3
2. El número de titulados que produzca cada año	1	2	3
3. El número de centros existente en cada universidad	1	2	3
4. El número de titulaciones que ofrezca cada universidad	1	2	3
5. El número de profesores ya existente en cada universidad	1	2	3
6. Los planes de estudio existentes en cada universidad	1	2	3
7. La investigación realizada en cada universidad	1	2	3
8. Los resultados de evaluaciones externas sobre la calidad de cada universidad	1	2	3
9. Otro (especificar)	1	2	3

P 16. ¿Cree usted que el porcentaje de ingresos de las universidades procedente de cada una de las siguientes fuentes de financiación debería aumentar, permanecer igual o disminuir?:

	Debería aumentar	Debería permanecer igual	Debería disminuir
La subvención de la Administración	3	2	1
Las tasas	3	2	1
Los contratos de investigación	3	2	1
Otro (especificar)	3	2	1

P 17. En su opinión, ¿quién debería fijar la cuantía de las tasas universitarias?:

La Administración autonómica	1
La Administración central	2
La Junta de Gobierno	3
El Claustro	4
El Consejo Social	5
El Consejo de Universidades	6
Otro organismo (especificar) _____	7

P 18. ¿Cree que sería conveniente incrementar la cuantía de las tasas universitarias y acercarlas al coste real de la enseñanza universitaria?:

Si	1
No	2
No sabe	3

Si lo desea, explique o matice la respuesta:

P 19. El sistema de selección del profesorado suele ser uno de los aspectos más debatidos de la gestión universitaria. Por favor, señale si está muy de acuerdo, bastante, poco o nada de acuerdo con cada uno de los siguientes enunciados:

	Muy de acuerdo	Bastante de acuerdo	Poco de acuerdo	Nada de acuerdo
1. El actual sistema de acceso al profesorado funcionario es adecuado para una selección eficaz del personal docente e investigador	4	3	2	1
2. El actual sistema de acceso al profesorado contratado es adecuado para una selección eficaz de los docentes e investigadores en los niveles correspondientes	4	3	2	1

P20. En su opinión, ¿cómo deberían estar formadas las comisiones de selección del profesorado funcionario?:

Como ahora, es decir, con dos profesores propuestos por la universidad convocante y otros tres nombrados por sorteo entre profesores de otras universidades	1
Al menos cuatro de sus cinco componentes deberían ser designados por sorteo	2
La mayoría de sus miembros deberían ser designados por la universidad que convoca la plaza, pero otros serían designados por sorteo	3
Todos sus miembros serían designados por la universidad convocante	4
Otro procedimiento (especificar)	5

P21. A su juicio, ¿qué grado de responsabilidad debería tener cada uno de los siguientes órganos de gobierno e instituciones en la selección del profesorado universitario?:

	Debería ser el principal responsable	Se debería contar con él necesariamente	Debería tener alguna participación	No debería tener ninguna participación
1. El Gerente	4	3	2	1
2. El Consejo Social	4	3	2	1
3. El Rector	4	3	2	1
4. El Claustro	4	3	2	1
5. La Junta de Gobierno	4	3	2	1
6. El Decano o Director de escuela	4	3	2	1
7. La Junta de Centro	4	3	2	1
8. El Director de Departamento	4	3	2	1
9. El Consejo de Departamento	4	3	2	1
10. Otro (especificar)	4	3	2	1

P 22. Si tuviera que elegir tres criterios para la creación de los puestos docentes por parte de las universidades y para su asignación a los distintos centros y departamentos, ¿cuáles propondría?. Por favor, señale tres por orden de importancia:

	1º	2º	3º
1. El número de alumnos de cada centro	1	2	3
2. El número de titulados que produzca anualmente cada centro	1	2	3
3. El número de titulaciones y de materias impartidas en cada centro	1	2	3
4. La promoción interna de los profesores	1	2	3
5. La investigación realizada en cada centro o departamento	1	2	3
6. Los resultados de evaluaciones externas sobre la calidad de los distintos centros o departamentos	1	2	3
7. Otro (especificar) _____	1	2	3

P 23. A su juicio, ¿sería necesaria una reforma del modelo de gobierno de las universidades españolas?:

Sería muy necesaria	1
Sería bastante necesaria	2
Sería poco necesaria	3
No sería necesaria	4

P 24. ¿Es usted actualmente miembro del Consejo de Universidades?

Si	1
No	2

P 25. ¿Qué cargo ocupa en la actualidad? Si no ocupa ningún cargo de los enumerados, por favor autoubíquese en la categoría que mejor describa su situación actual:

Rector de universidad pública	1
Rector de universidad privada	2
Presidente de Consejo Social	3
Miembro del Consejo de Universidades nombrado por el Congreso, Senado o Gobierno	4
Consejero de Comunidad Autónoma	5
Ex-Rector	6
Ex-miembro de la Administración educativa	7
Otro (especificar) _____	8

P 26. (SÓLO RECTORES Y PRESIDENTES DE CONSEJOS SOCIALES). ¿Cuándo fue creada la universidad de la que es Rector o Presidente de Consejo Social?:

Antes de 1960	1
Entre 1961 y 1980	2
Entre 1981 y 1990	3
Después de 1990	4

(PARA TODOS LOS ENTREVISTADOS) Por favor, si lo desea puede utilizar este espacio para cualquier explicación u opinión que desee manifestar acerca del tema tratado. Si hace referencia a una pregunta concreta le ruego que indique el número correspondiente de la misma. Si así lo desea puede utilizar hojas adicionales:

MUCHAS GRACIAS POR SU COLABORACIÓN

MESA REDONDA

**ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS
ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES
ESPAÑOLAS**

Participantes

Saturnino de la Plaza Pérez

Francesc Santacana

Andrés Ollero Tassara

Miguel Ángel Quintanilla Fisac

Fernando Tejerina García

Saturnino de la Plaza Pérez

Presidente de la Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas

El objetivo final de este encuentro es reflexionar sobre alternativas y propuestas de futuro en la reforma de los órganos de gobierno de las universidades españolas, cumpliéndose uno de los objetivos fundamentales de este encuentro como es el de sacar algunas conclusiones que orienten de cara al futuro la concreción de medidas en el tema del gobierno de las universidades que puedan ser tenidas en cuenta a la hora de las correspondientes reformas legislativas.

Desde hace ya algunos años, concretamente, desde 1992 los diversos gobiernos han intentado, sin conseguirlo hasta ahora, una modificación parcial de la Ley de Reforma Universitaria, siempre concretada en la Reforma del Título V del Profesorado. Como todos Vds. saben el Ministerio de Educación y Cultura llevó también en enero de 1999 a conocimiento del Consejo de Universidades una propuesta de borrador de reforma de la LRU exclusivamente en su título V.

Hoy día creo que las circunstancias y las posiciones han cambiado y se pretende que una posible reforma de la Ley que regula la autonomía universitaria incluya otros puntos distintos del Profesorado y entre otros el del gobierno de las Universidades, cuyo debate está incorporándose en los ambientes más diversos y está alcanzando puntos de gran relevancia.

Permítanme, ya que se me ha dado la oportunidad de intervenir, siendo el único Rector en activo que lo hace a lo largo de estos días, independientemente de las intervenciones de otros Rectores que se producen en los coloquios y en los debates, que aproveche para hacer una breve reflexión personal como Rector de una Universidad Española sobre este importante tema.

En diversos países europeos a lo largo de los últimos años y en España especialmente, se ha producido una desregulación y descentralización en las universidades de determinadas competencias universitarias que antes estaban en manos de las administraciones públicas y con ello se ha ido reforzando la propia autonomía de las universidades. En el estudio que se va a presentar se analiza la autonomía universitaria en diversos países, algunos de los cuáles como en España está reconocida constitucionalmente, mientras que en otros países no lo recogen sus constituciones aún cuando se reconozca tácitamente. La Carta Magna universitaria que se suscribió hace unos diez años con motivo de la celebración del noveno centenario de la creación de la Universidad de Bolonia y que fue firmada por los Rectores de las universidades más antiguas de Europa, reafirmaba claramente que la Universidad es una institución autónoma, cuyo esfuerzo docente e investigador precisa necesariamente de una independencia moral y científica de cualquier poder político y económico. Hace una afirmación clara y contundente de la autonomía universitaria consustancial

con la propia vida de las universidades. También se dice en la Carta Magna que la investigación y la docencia deben ir indisolublemente unidas en la actividad universitaria y que el conocimiento y la cultura no deben tener límites ideológicos ni geográficos.

En España la autonomía de las universidades se recoge en la Constitución en su artículo 27.10 reconociendo dicha autonomía en los términos que establezca la Ley. No se trata por lo tanto como un simple derecho de configuración legal, como podría haber sido si hubiera prosperado el anteproyecto de constitución en el entonces artículo 28.10 en el que se decía que la Ley regularía la autonomía de las universidades.

La enmienda presentada entonces por Minoría Catalana y después aceptada por la propia Ponencia pasó al texto de la Constitución en los términos en los que está recogido y por lo tanto se reconoce la garantía institucional con un plus de protección como derecho fundamental, de tal manera que la propia Constitución española protege la autonomía universitaria con el rango de derecho fundamental como ya se ocupó de reafirmar la conocida y famosa sentencia del Tribunal Constitucional del año 1987, en la que claramente reafirmaba el carácter de derecho fundamental de autonomía de las universidades, aunque hubiera algún ilustre voto particular que discrepaba de esta sentencia. En consecuencia, la autonomía de las universidades se aplica en la capacidad de autogobierno y de autogestión.

La libertad académica o la libertad de cátedra es otro derecho constitucional distinto del anterior y que complementa al correspondiente de la autonomía de las universidades.

Cuando ayer se comentaba y se explicaba el modelo de Klar, según el cual en todo sistema universitario interactúan tres fuerzas como son el Estado que aplica como principio fundamental la equidad y el principio de igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos en cuanto a las universidades públicas, el mercado con sus criterios de eficacia en el que las universidades toman sus decisiones en función de las demandas del propio mercado y la comunidad académica que se preocupaba fundamentalmente de la defensa de la autonomía universitaria, me gustaría indicar que esta defensa no corresponde exclusivamente a los universitarios, sino que debe ser defendida por todos aquellos que defendemos la Constitución por ser un precepto de la misma.

Cuando el legislador establezca el sistema de gobierno de las universidades, debe tener en cuenta este aspecto fundamental del principio de autogobierno y de autogestión de estas instituciones.

Es igualmente cierto que desde el establecimiento de la LRU en 1983 las universidades españolas han cambiado mucho y se han producido modificaciones en las dependencias de las propias universidades, transfiriéndose del Estado a las Comunidades Autónomas. Igualmente las demandas de la sociedad se han modificado y hoy se exige que la Universidad establezca y defina claramente su misión, sus valores y sus objetivos teniendo en cuenta su adecuación a las demandas que como servicio público hoy se las solicita, teniendo en cuenta las responsabilidades que deben asumir, el control al que deben estar sometidas por la propia sociedad, y las competencias que corresponden a las administraciones tanto las que son exclusivas del Estado como las que les corresponden a las Comunidades Autónomas. Ello significa que el nuevo marco, al que se deben dotar a las universidades, debe reforzar aquella interdependencia con la sociedad, sin perder de vista lo importante que es establecer un adecuado sistema de gobierno que permita la eficacia de la institución y que permita igualmente la eficiencia de la gestión sin eliminar el carácter representativo que hoy tienen los órganos unipersonales de las universidades.

En mi opinión creo que el Rector como máximo responsable y representante de la titularidad del derecho fundamental de la autonomía universitaria, debe ser depositario de

la capacidad de gobierno y de dirección dentro de la universidad. Por eso creo que debe ser un académico, que conozca en profundidad la universidad española y desde luego su propia universidad y que sea respetado y apreciado por la comunidad universitaria, después de una previa trayectoria de gobierno y de gestión que le hayan hecho merecedor de ser elegido por la comunidad universitaria.

No es probable y desde luego no se produce en general, que alcance el puesto de Rector alguien que no ha tenido una trayectoria previa en la que haya podido desempeñar diversos cargos académicos al margen de su función profesoral y que su previa trayectoria a través del desempeño de la dirección de un departamento, del decanato o dirección de un centro universitario, de un vicerrectorado, etc., le haya dado el amplio conocimiento de su universidad y el bagaje en la preparación para la gestión y el gobierno de la misma.

El carácter electivo y representativo que le da un proceso electoral que emana de la propia universidad supone para el Rector la fortaleza de la legitimidad que ha recibido para poder tomar las decisiones que correspondan.

Creo sinceramente que no daría resultado en estos momentos en una universidad española un Rector que fuese una especie de delegado gubernativo nombrado por los gobiernos correspondientes como no lo sería la de una especie de consejero delegado nombrado por un consejo de administración de miembros, la mayoría no universitarios.

A veces se escucha que es imposible gobernar la universidad en las características actuales y que el Rector es prisionero de los grupos y corporaciones de la propia universidad. El Rector si de algo es rehén es de su propio programa electoral presentado en las elecciones, como lo es un gobierno de su propio programa electoral en unas elecciones generales.

Si es cierto que es necesario en una eventual reforma del gobierno de las universidades dotar al Rector y a su equipo de gobierno de la capacidad ejecutiva imprescindible para hacer eficaz la toma de decisiones, pero también es cierto que la comunidad universitaria en la forma que se establezca debe participar y colaborar en el gobierno de la propia universidad fortaleciendo con ello la toma de decisiones.

Con ello no estoy significando que no sea necesario revisar los modelos de gobierno de las universidades y que se debe buscar la mejor forma para que instituciones cada vez más complejas en una sociedad cada vez más exigente y con un servicio tan importante como es la educación superior universitaria concilie la adecuada toma de decisiones, la participación de la comunidad universitaria en el gobierno de la universidad y la participación de los agentes sociales en el control y en el funcionamiento de la propia Universidad.

No creo, sin embargo, que den buen resultado a las universidades españolas algunos modelos que están dando buenos resultados en universidades o sistemas universitarios que se encuentran en sociedades muy distantes a la nuestra.

Como reflexión final, quiero decir que con el sistema de gobierno actual se han dirigido las universidades españolas a lo largo de los últimos quince años con una fuerte y positiva transformación y creo que son más los factores positivos del gobierno que se ha producido en las universidades que los negativos.

Francesc Santacana

Director de la Fundacion Bosch Gimpera

Antes de empezar quisiera apuntar que mi enfoque o mi planteamiento seguramente no va a ser exactamente igual que el que hubiera desarrollado Jordi Mercader. Por muchas razones, entre las cuales se encuentra el que él es un empresario importante de Cataluña y yo no soy un empresario, sino un gestor de una parte de la Universidad y esto, sin duda, implica distintos enfoques.

Voy a presentar el documento “Las funciones y el gobierno de las universidades públicas” que se ha elaborado entre un grupo de personas notables en cuanto a número y en cuanto a calidad. En primer lugar, decirles que éste no es un documento aislado. No es un papel que nace de la nada o de una reunión sin más, sino que es la consecuencia de unas largas relaciones entre representantes empresariales y universitarios de Cataluña, reunidos por la Fundación Círculo de Economía, la Fundación Bosch i Gimpera y el Consejo Social de la Universidad de Barcelona.

Llevamos 10 años, que ya son muchos años, haciendo reflexiones sobre temas de universidad-empresa y 10 años, como digo, ya daban suficiente pie como para que osáramos atrevernos a plantear una reflexión sobre un tema que realmente es apasionante pero que también es complejo.

Había otro motivo para elaborar este documento. La Universidad de Barcelona no es una universidad estancada ni una universidad pequeña. Es compleja, con una dinámica que la ha llevado a que estemos hablando actualmente de la formación del Grupo Universidad de Barcelona que reúne una serie importante de fundaciones, semifundaciones e instituciones de todo tipo que también prestan servicios bastante nuevos. Por tanto, nosotros mismos nos encontramos con problemas de gestión y, por ello, nos parecía que valía la pena empezar a buscar colaboraciones para reflexionar sobre estos temas. Esta es la tercera razón, los problemas reales que nos afectan y nos impulsan a analizar cómo se pueden arbitrar posibles soluciones o alternativas.

El documento se elaboró a lo largo de casi un año de reuniones entre un grupo numeroso de empresarios, de profesores y de representantes del Consejo Social. Todos ellos contribuyeron a dar sus opiniones, a dar sus sugerencias y, una vez leído el documento, a manifestar sus puntos de vista, por descontado, no siempre coincidentes todos ellos al 100% pero, en principio, nos pareció que las tres instituciones convocantes quedábamos relativamente satisfechas.

Es un documento ciertamente provocador en la medida que propone cambios notables en lo que estamos acostumbrados a hacer. Pero, a la vez, es un papel respetuoso por lo que significa. Sobre todo, por su defensa de dos temas importantes: en primer lugar, la Universidad como uno de los pilares fundamentales del nuevo paradigma del siglo XXI, -Univer-

sidad, empresa y territorio- y, por otro lado, porque entendemos que nuestra reflexión se sitúa necesariamente en un marco inalienable que es la autonomía de la Universidad. La autonomía de la Universidad es una protección que se le confiere para que no quede sujeta a los vaivenes de las imposiciones de políticos o grupos económicos o sociales determinados. Debe ser el resultado, y así se dice en la primera página, de un equilibrio, muy difícil de obtener, entre unas autoridades políticas que financian la parte fundamental del coste del servicio cuando nos referimos a las universidades públicas, los operadores directos de la Universidad que son los profesores y los estudiantes, y los restantes usuarios como las empresas e instituciones.

Realmente, éste es el marco en el que se genera este documento, en la elaboración del cual participaron 30 o 40 personas, empresarios de distintos sectores, técnicos, y profesores de universidades, que aportaron su punto de vista y que dedicaron bastantes horas a una reflexión que, en principio, les interesa como personas preocupadas por el futuro del país.

El documento está dividido claramente en dos grandes partes: las funciones de la Universidad que no las voy a enumerar aquí, sólo voy a remarcar las que me parecen más importantes, y las funciones del Gobierno. No son dos partes realmente separables, no se puede plantear un gobierno sin tener en cuenta qué funciones se le piden a la institución y, por tanto, era obligado pasar por una reflexión sobre las funciones de la Universidad. Funciones que han evolucionado en los últimos años y que se pueden agrupar en tres grandes áreas: la función docente, la función investigadora y la función relación social que quizá en épocas anteriores no se tenía tan en cuenta.

En el documento se analiza la doble función docente. No sólo se trata de formar estudiantes, sino también al profesorado que ha de transmitir los conocimientos al resto de la sociedad. Tan importante debe ser enseñar como aprender a enseñar y, en este caso, el diagnóstico que se hace es de una excesiva rigidez en lo que se refiere a la gestión de los conocimientos y también una cierta dificultad para producir un plus de calidad docente que supere una barrera complicada como es la masificación. Pero se apunta que la aplicación de nuevas tecnologías puede permitir avanzar por ese terreno y abre un campo muy importante de posibilidades.

Otro tema es la capacidad de la misma universidad para captar los conocimientos que se generan en el exterior. Esto puede requerir un determinado sistema de trabajo, una determinada metodología de captación de este conocimiento, una determinada organización que, a veces, puede chocar con las rigideces departamentales. Este es, por tanto, el diagnóstico que se ha hecho de la primera gran función de la universidad.

La segunda gran función es la universidad como productora de conocimiento. Por tanto, la universidad como investigadora. En este caso los empresarios realmente reconocen el gran avance que se ha hecho en materia de investigación, sobre todo en investigación básica. Existe cierto desequilibrio entre el binomio investigación/docencia. Hay también un cierto desequilibrio entre la investigación básica, propia de las ciencias naturales, con respecto a las humanidades y algunas ciencias sociales. Otro tema es la conexión entre la investigación básica y la investigación aplicada. Aquí siguen habiendo fallos significativos. Fundamentalmente por parte del mundo de la empresa que no dedica los suficientes recursos a la Universidad o a los resultados de investigación de la Universidad. Pero también las universidades y, por descontado, los gobiernos tienen algo que decir en este tema. Es un déficit al que hay que hacer frente.

Por último, la tercera función es la social, la relación de la sociedad con la Universidad y viceversa. Esto se contempla de muy distinta manera a como se hacía años atrás. Creo

que muy pocos gobiernos y políticos se plantean seriamente las líneas básicas de lo que debería ser un sistema universitario. Se suele hablar bastante, pero a la hora de pasar a realidades hay pocos avances. Hay pocas intervenciones políticas en estos temas.

También las universidades han de intensificar los esfuerzos para abrirse al exterior. Se ha avanzado bastante en ese terreno. Las Universidades en general ya no son elementos cerrados, pero hay una cierta descoordinación. Tampoco las instituciones sociales, las patronales y los sindicatos hacen realmente demasiados esfuerzos para saber expresar sus necesidades a la Universidad.

A partir de este diagnóstico básico, el documento se plantea una serie de acciones que no voy a enumerar en su totalidad, pero de las cuales voy a remarcar las que me parecen más significativas.

Una de las acciones que se proponen es la necesidad de contar con elementos de planificación universitaria. Un nivel de planificación del sistema universitario que evite considerarlo como un todo homogéneo y generalista. Hay que saber que las universidades son distintas y que no se puede abarcar a todo. Hay que ir a una cierta especificación y, si esto es así, las universidades, como cualquier institución, han de plantearse estrategias a corto, medio y largo plazo. Es decir, ¿hacia dónde hay que ir?, ¿con qué medios contamos?, ¿con qué medios necesitamos contar? y ¿cómo vamos a plantear las necesarias acciones para poder conseguir estos objetivos? Esto se llama planificación estratégica. En España hay algunas universidades que están empezando a aplicar este sistema, pero creo que éste es un tema relativamente nuevo que valdría la pena intensificar.

Si esto es así, está claro que el gobierno de la universidad resulta un tema crucial y es difícil que, con los actuales parámetros, un planteamiento uniforme y de representación estamental puedan tener éxito. ¿Por qué?, por varias razones entre ellas las dificultades para definir las estrategias específicas y ejecutivas a las cuales hacía referencia. Es realmente complicado que una base representativa muy amplia y muy diferenciada sea capaz de establecer misiones básicas, líneas, objetivos y actuaciones. Realmente puede ser muy costoso y, a veces, complejo. Estrategia significa prioridades y prioridades significa dar a algunos un poco más que a otros y puede ser difícil llegar a acuerdos en estos aspectos.

En el supuesto de que las estrategias se fueran concretando, es difícil aplicarlas por los sistemas de asignación de recursos económicos, financieros y de personal. Existen también dificultades para evaluar los resultados de estas estrategias y para realizar correcciones. No hay suficientes elementos de control para corregir a la alta o a la baja las diferencias que se producen respecto los objetivos concretos y hay dificultades para adoptar políticas de respuesta a crisis. Crisis como una caída de alumnos, por ejemplo, como estamos viendo ahora. Seguramente, no debe ser lo mismo operar en una universidad con un flujo continuado de alumnos en crecimiento, o cuando la ciencia y la tecnología avanzan hacia un determinado campo y los departamentos se orientan hacia otras áreas temáticas.

Otro elemento a tener en cuenta es la desgregación y el posible descontrol de iniciativas innovadoras. Las universidades, y en este caso la mía es un ejemplo, pretende ofrecer nuevos servicios (formación continuada, formación a distancia, formación corporativa) y para ello busca soluciones y fórmulas novedosas. Se plantean fundaciones, consorcios, asociaciones pero esta fórmula plantea problemas. Problemas de imagen, de coherencia y de gestión cuando el grupo se hace grande. Y es por esto que alguna universidad avanza ya en la búsqueda de nuevos modelos de gestión.

Si este diagnóstico es correcto, el documento plantea una serie de temas que creo son de un cierto interés. En primer lugar, atribuir claramente la capacidad estratégica a alguien

muy determinado que tenga capacidad y poder para plantear las tres preguntas que creo que toda institución se ha de hacer: ¿cómo queremos ser dentro de diez años?, la segunda pregunta es: si seguimos como ahora, ¿llegaremos a ser lo que queremos ser? y la tercera es ¿con que medios contamos?. Creo que éstas son unas preguntas que realmente requieren un órgano específico. Y en este caso, se plantea que podría ser el embrión de un Consejo Social más reducido, quizá con una composición corregida, pero que sería el órgano adecuado para plantear este tipo de estrategias en cada Universidad.

Segundo tema que es importante. Una vez definidas las estrategias, hay que implantarlas y éste es un tema como mínimo tan importante como el anterior. Aquí se aboga para que sea el Rector actual quien tenga las funciones para ejecutar las estrategias planteadas por este Consejo Social. Esto tendría, creemos, una serie de ventajas, como por ejemplo no hipotecarse ante las presiones de los distintos grupos que pueden haber en la propia Universidad dado que contaría con el respaldo, por descontado, de las personas que han elaborado el plan estratégico o el proyecto estratégico de la Universidad.

Tercer y cuarto tema: otorgar a la Junta de Decanos y a los órganos periféricos de las universidades más capacidad ejecutiva, sustituyendo quizá a las Juntas de Gobierno, y constituir un órgano representativo de los intereses de los usuarios que, no son sólo los alumnos de pregrado, sino que cada vez más son también personas que ya están en el mercado laboral (véase sino, el éxito de la formación continuada) o también empresas que encargan investigaciones y proyectos a determinados departamentos, etc. Por lo tanto, aquí se tendría que crear algún órgano representativo de estos intereses para que facilitaran la buena gestión de las universidades.

Bien, ¿cómo se puede avanzar en estos terrenos? Creo que es muy improbable que estas reformas que se plantean nazcan con las actuales estructuras universitarias. Parece realmente complicado. Pero en el documento se hace una propuesta que creo que es de un cierto interés y que no pasa por dictar leyes ni decretos, sino que sugiere empezar a actuar mediante normas de exención de la actual legislación.

Bien, yo acabo aquí. Me han dado un cuarto de hora y me he estado 20 minutos. El mensaje que les quería transmitir, realmente, es que todo este debate, toda esta preocupación del Círculo de Economía y de la Universidad de Barcelona tiene un único fin: explicar que las universidades públicas se consideran realmente una pieza básica en nuestra sociedad y para que así sea se requiere dinamismo y flexibilidad para adaptarse a las necesidades del siglo XXI que está a la vuelta de la esquina. Nada más que esto y nada menos.

Andrés Ollero Tassara

Catedrático de Universidad y Diputado

Ante todo, como el universitario que no he dejado de ser -porque sigo ejerciendo como tal, en la medida en que la Ley me lo permite- estoy muy especialmente agradecido de que se me haya invitado a este encuentro. Por una parte, por tener así ocasión de hablar de la Universidad, que es algo que siempre me ha apasionado; en segundo lugar, por esta oportunidad de acercarme al ambiente del Consejo de Universidades, que en estos últimos años había contemplado desde fuera con notable interés, pero que no había tenido ocasión de vivir tan de cerca.

Intentaré, por ello, en el tiempo razonable que se nos ha concedido, exponer algunas ideas como alternativas o propuestas de reforma. Ante todo, señalaría qué es lo que cabe hacer, dado que indudablemente estamos hablando de una posible reforma legal; qué tipos de leyes se pueden plantear. Existe siempre una tensión soterrada entre los modelos teóricos y la realidad práctica. Podríamos hablar de una nueva Ley Universitaria y ponernos a elaborarla desde cero. Así se hizo con la LRU, por razones obvias. No sería partidario de volver a actuar así, sino que propondría más bien dar paso a una modificación de esa LRU; como ya se intentó, desde el propio Gobierno Socialista, hasta dos veces a partir de 1992.

Hace ya siete años que, unos y otros, venimos dejando constancia en el Parlamento de que la LRU debe ser modificada. Hay que cambiarla y somos mayoría en el Parlamento los Grupos que así lo reconocen. El problema es que la forzada articulación de la mayoría parlamentaria en estas últimas Legislaturas imposibilita que esa situación real dé paso a una decisión política; somos más en el Parlamento los que queremos cambiar la LRU, pero no podemos porque la dinámica política impone sus leyes. No creo que fuera muy difícil poner de acuerdo a los dos grandes Grupos parlamentarios para cambiarla; pero eso, de hecho, no es hoy políticamente viable. Se trata de una situación bien conocida, supongo.

Sería partidario de una modificación de la LRU que reflejara además una figura calificada por Kelsen -y perdonen la pedantería...- como «legislación negativa». Se trataría de pensar en un marco que tienda, sobre todo, a excluir elementos negativos ya experimentados. Dentro de ese marco convendría luego dejar la mayor libertad para que cada Comunidad Autónoma y cada Universidad haga lo que considere más conveniente. La finalidad de la reforma de la LRU debe ser, sobre todo, extirpar experiencias negativas.

Ya sé que en el texto de Ortega y Gasset que luego se nos va a reinterpretar es esto precisamente lo que se considera contraindicado; en fin, en la variedad está el gusto... Habría que evitar, desde luego, una nueva planificación de espaldas a la realidad y, a la vez, no olvidar la bien conocida incapacidad de cualquier Universidad para neutralizar determinados elementos negativos endógenos, imposibles de dominar si no se dispone -como se dice en el torco- de una cierta «distancia». Aunque haya más de un partidario de

«coger el toro por los cuernos», en el toro a nadie se le ocurre hacerlo. Hay determinados problemas en la Universidad que o se les da la distancia adecuada o no hay quien los toree. A más de un aspirante a Profesor, por ejemplo, habría que decirle que lo suyo no es la Universidad, pero pretender que se lo diga el que está sentado a un metro de su silla es absurdo. Eso se venía haciendo, toda la vida de Dios, por procedimientos que marcaban oportunas distancias, con lo que podían resolverse con cierto desahogo. Ahora resulta inviable; así de fácil. Cuando en el toro no se le da distancia al toro, se le ahoga y no hay faena posible.

Hace falta, pues, facilitar distancias. Al comentarse, por ejemplo, en el primer Informe que hemos recibido, que los complementos docentes no han servido para nada, se deduce de ello que se valora menos la docencia que la investigación. La auténtica causa de esa asimetría es otra: la investigación se valora fuera de las Universidades, guardando las oportunas distancias; así de simple. Si se hubiera evaluado la investigación de mis compañeros en Granada hubiera tenido similar resultado que la evaluación de la docencia: café para todos... No hubiera servido para nada, nadie hubiera investigado ni un minuto más de lo que ya investigaba. Por el contrario, los sexenios han servido para que se investigue mucho más, e incluso para que se publique más en determinadas revistas; quizá por manías personales de más de uno, pero nadie discute que los sexenios han supuesto una auténtica sacudida en la Universidad. Si la valoración se llega a hacer más cerca, no se sacude a nadie. Eso es así y si alguien lo prefiere ignorar, es su problema...

Me declaro partidario de un sistema de gobierno que siga apoyándose en elementos universitarios, pero sin desvirtuarlos. En la LRU se manejaron criterios universitarios muy respetables, pero que no contemplaba la realidad de la Universidad española. Quien la hizo era muy doctrinario y, aun siendo sociólogo, no tuvo en cuenta la realidad de nuestra Universidad o, por lo menos, aparentó no conocerla. Como tuve ocasión de decirselo personalmente más de una vez en el Parlamento, no me importa repetirlo ahora, «ex post facto». Parece haber surgido ahora la tentación, por lo que vengo oyendo y leyendo, de transferir a elementos no universitarios el gobierno. No creo que sea ése el problema; no creo que hayamos llegado a una situación en la que los universitarios no seamos capaces de gobernarlos a la altura de la sociedad que nos rodea. Como universitario, pienso que tenemos capacidad, pero la Ley actual nos impide ejercerla, porque ha activado una serie de elementos endógenos que su autor desconocía, aunque los conociera casi todo el mundo, y se ha hecho imposible lograr un gobierno adecuado en la Universidad.

Imagino que otros pensarán que el sistema de gobierno que hay es adecuado. Lo respeto; como respeto que en la encuesta que se nos ha facilitado todo Rector diga que su Universidad funciona mejor que las demás. La autoestima forma, sin duda, parte de la dignidad humana; me parece, pues, muy bien que haya Rectores que digan que a los gestores de la Universidad (incluidos ellos mismos) se los deba seguir eligiendo como hasta ahora. Me parece normal; lo que resulta difícil de imaginar es que sean los actuales Rectores los que digan que ellos habrían de ser elegidos de una manera distinta. Igualmente resulta muy difícil pretender que sean los propios Presidentes de los Consejos Sociales los que insinúen que en la LRU están bastante alzaprimados. Eso puede decirlo cualquiera, menos un Presidente de un Consejo Social, por poca autoestima que ejerza. Imagino que esta realidad será tenida en cuenta por el Ministerio a la hora de emprender una posible reforma. Tampoco tendría mucho sentido pretender que sean los propios penenes los que luchen contra la endogamia del profesorado; sería absurdo.. Cuando ocupan órganos de gobierno tampoco lo van a hacer ni lo hacen, como es obvio.

Por otra parte, conviene no olvidar que deberíamos ocuparnos de lo básico. Hay una variedad real entre las Universidades y uno de los peligros de nuestra normativa universitaria ha sido siempre tener poco en cuenta el efecto de onda que se produce, al pretender arreglar un conocido problema de una concreta y cercana gran Universidad sin tener en cuenta las consecuencias que esa solución pueda producir en muchas otras del resto de España, que experimentan situaciones muy distintas. De ahí la importancia de contar con un marco, dentro del cual se pueda trabajar de manera distinta. De lo contrario, con un sistema rígido, acabarán surgiendo efectos perversos en el resto de la geografía, al ser los problemas muy distintos, incluso dentro de una misma Comunidad Autónoma. Por ejemplo, en Andalucía, no tiene nada que ver la Universidad de Granada con la de Sevilla; la primera goza de un gran prestigio en la ciudad y en la provincia, en la que -por lo demás- no hay mercado en el que un Profesor de Derecho pueda trabajar; en la de Sevilla casi todo Profesor de Derecho tiene un bufete abierto, mientras la Universidad pesa en la sociedad muchísimo menos. Todo esto ha de tenerse en cuenta.

Hablamos también con frecuencia del Estado de las Autonomías -que existe y está ahí- pero tendemos a olvidar que existe también una diversidad social dentro de las propias Comunidades Autónomas. Además, el Estado de las Autonomías es una cosa y la autonomía universitaria es otra. No acabo de entender por qué sí, como universitario, tengo que defender mi autonomía de las posibles injerencias del Estado central, no la tenga que defender con el mismo vigor de las posibles injerencias de la Comunidad Autónoma. Quizá si fuera nacionalista, consideraría también que mi idolatrada Nación-Estado es una maravilla, de la que no podría provenir ningún mal; como no lo soy -nadie es perfecto...-, no pienso así, lo que me lleva a no acabar de entender tales diferencias.

Es preciso partir de un análisis y de un diagnóstico de la situación actual y de sus causas, para no repetir determinados errores anteriores. Por cierto, que he captado que en este ambiente del Consejo de Universidades no parece políticamente correcto decir que la LRU está mal. Me llamó la atención que, en la primera intervención que escuchamos, se llegara a decir algo tan glorioso como que «muchos de los problemas que tenemos se deben a los éxitos de la LRU». Me quedé realmente asombrado, ante tal derroche de autocrítica. Luego, leí el documento completo y en él se detectan muchos fracasos de la LRU de los que aquí no se habló; quizá por entender su autor que no serían políticamente correctas tales referencias ante este auditorio. Me preocupa que, ante la urgente necesidad de un cambio, andemos así; lo dejo señalado, ejerciendo el papel de provocador oficial que parece corresponderme.

Es obvio que nunca falta una «Universidad sumergida», a la que me honro en pertenecer. Nada me ha impedido pertenecer al Consejo Científico de cuatro revistas internacionales, ni me impidió publicar tres libros en los últimos años; nada me ha impedido ser universitario nunca. Pero eso es magro consuelo, si veo a mi lado que los nuevos profesores que van saliendo no tienen la preparación oportuna, debido precisamente al sistema de gobierno en el que estamos metidos. Lo apunto porque el Profesor Feroso afirmaba que sigue habiendo universidad; pues claro que sí. Es uno de nuestros méritos: que seamos capaces de tirar hacia adelante, haya la Ley que haya, porque somos universitarios; hasta ahí podría llegar la cuestión... Pero, indudablemente hay problemas irresueltos que distorsionan todo.

Entre otros, el problema decisivo es el de la «silla vitalicia». Los que echamos los dientes luchando contra la «cátedra vitalicia» vemos ahora consolidada la silla vitalicia en nuestros Departamentos: a un chaval que acaba la Licenciatura, se le da una beca y ahí se

jubila. Esto es así y no debería ser así. El día que alguien lo diga públicamente, como autoridad, habremos empezado una nueva etapa en la historia de la Universidad española. Nadie lo dice, mientras todo el gobierno de la universidad gira en torno a ese nuevo imperativo categórico: «no nos moverán». Esa es la realidad; lo sabemos todos. O cambiamos el sistema de gobierno, para que esto no sea así o no habrá nada que hacer.

Creo que la peor solución sería apostar por dejar irresueltos problemas institucionales, como éste, y a la vez proponer como alternativa –y lo digo adelantándome a alguna posible sugerencia, que creo adivinar– en la cual nos apoyaríamos especialmente en un elemento tan poco consolidados del sistema actual como es el Consejo Social. Ya sé que hay una gran variedad; no tendrán nada que ver los Consejos Sociales que pueda haber en Cataluña –estoy seguro, después de lo que oí en el Círculo de Economía de Barcelona, cuando tuve el honor de estar allí...– y los que han venido sucediéndose en mi Universidad. Allí el Presidente del Consejo Social ha sido siempre un funcionario, que ha ejercido previamente cargos políticos. ¿Cómo puede un funcionario representar a la sociedad?, no lo acabo de entender. En una Universidad de funcionarios... Tardarán mucho en explicármelo.

Estamos, pues, ante un proceso de reforma. En él hubo una etapa anterior, que resultó muy positiva: acabar con el mandarinato del Catedrático. Hasta 1981 fui Presidente de los Profesores Adjuntos de mi Distrito –entonces se hablaba de «distritos» todavía– y tuve amplia ocasión de luchar contra ese Catedrático de horca y cuchillo, felizmente irreversible. Ya no volverá a haber sistemas de gobierno en los que el Catedrático haga lo que le dé la gana; con frecuencia habrá más de uno –me parece muy bien; en mi Departamento somos tres y va todo perfectamente. Ahora hace falta cambiar un grado en el rumbo, para evitar el asambleísmo y el predominio de los órganos colectivos sobre los individuales. Ha llegado el momento de oxigenar la Universidad, dando predominio a los órganos individuales sobre los colectivos; en esto discrepo también de algunas propuestas que van a hacerse luego.

El problema es quién y cómo va a decidir. Se trata de una cuestión a la que no se ha aludido: la multiplicidad de órganos concurrentes y no específicos. Hay que tender a diseñar órganos específicos, de manera que no decida todo el mundo sobre todo y de manera sucesiva, porque así el proceso de decisión –como se ha señalado ya hasta la saciedad– se hace interminable. Se trata de corregir cómo se decide, y no de transferir el gobierno de la Universidad a instancias ajenas a la comunidad universitaria. Un ejemplo que casi siempre me cuadra es el del Poder Judicial. Se trataba de evitar que un juez vea su promoción profesional condicionada por el Poder Ejecutivo; para eso se crea el Consejo General del Poder Judicial. Entre nosotros, se trata de defender la libertad académica de las injerencias del poder ejecutivo –central o autonómico, tanto da–. No me parece correcto afirmar que la autoridad universitaria es fruto de una tradición; un privilegio de no sé qué funcionarios. No es así; no tiene sentido comparar, como aquí se ha hecho, a la Universidad con el Banco de España, con el que tiene tanto que ver como Poder Judicial. No estamos ante una tradición caprichosa, sino ante la defensa de un derecho fundamental. Por todo ello, considero que el actual predominio de los órganos colegiados resulta negativo.

Quiero recordar otra realidad, que a veces se tiende a olvidar. Los Estatutos de las Universidades fueron programados desde el Ministerio, en un momento en el que la hegemonía social –no sólo política, social...– de un grupo determinado era absoluta. No sólo habían ganado unas elecciones, con una mayoría sin precedentes y sin consiguientes; también los que no les habían votado estaban de acuerdo en que era su momento, y tenían

que hacer su programa. Elaborando los Estatutos, llegaban circulares desde el Ministerio explicando lo que debía incluirse en ellos. Las vi, porque a los Estatutos de mi Universidad les presenté más de noventa enmiendas. Pude decirle al señor Maravall en el primer debate parlamentario: no se preocupe usted, ya estoy acostumbrado a perder votaciones; en mi claustro las he perdido todas, vengo entrenado... Esos Estatutos están ahí y hay que darles una vueltecita; me temo que manteniendo la situación actual difícilmente no se la vamos a conseguir dar.

La filosofía de la LRU respecto al gobierno de la Universidad parecía preocupada fundamentalmente –y era lógico entonces...– del reparto de poder en la Universidad, y no de la gestión del saber; ése es el problema. El poder en la Universidad visto desde fuera es de chiste; pero visto desde dentro de una institución más bien cerrada da lugar a verdaderas batallas campales. Entonces el problema era cómo acabar con el poder desmedido del Catedrático; y se acabó. Perfecto, enterrado está y no va a resucitar. Ahora llega el momento de preguntarse por la gestión del saber. Hay que preguntarse quién gobierna, qué órgano debe gobernar; ¿un Claustro paritario, a golpe de votación, o personas que de verdad tengan un programa, lo pongan ahí, intenten gestionarlo y den cuentas?

Para mí el problema no es tanto de cuotas estamentales de participación como de personas. Sería interesante hacer un estudio, ya que se hacen tantos estudios aquí; algunos de ellos sorprendentes. Recuerdo uno sobre la endogamia en la promoción del Profesorado, en el que se omitía un dato fundamental: la diferencia entre el número de los que firman la oposición y los que las hacen; ese dato no figuraba, sino sólo si –presentándose más de uno– el que lograba la plaza era de casa. Habría que preguntarse por qué, si firmaron catorce, tan sólo se presentó uno; pero esa pregunta no estaba. Valdría, pues, la pena hacer otro estudio: cuántos sexenios de investigación tienen los profesores claustrales, en cuántas convocatorias han realizado sus estudios los estudiantes claustrales...

El problema no es cuántos profesores o estudiantes están representando a la Universidad, sino cuáles. No qué órgano está decidiendo en la Universidad, sino quiénes integran ese órgano. El actual sistema permite que –salvo en muy pocas Universidades– esté en ese órgano de gobierno un estudiante que no cumple la normativa de límite de convocatorias suspendidas. Si los mismos claustrales están pasados de convocatorias, quién va a hacer cumplir tal exigencia... Acabarán siendo profesionales de la representación estudiantil que no representan a nadie, porque no dan cuenta de nada a sus representados, de los que –por cierto– sólo había votado un 8%.

Como eso es así, suscribo desde luego lo que en el Informe aparece con apoyo mayoritario: la elección directa de Rector con sufragio universal y voto ponderado. Si todos pasan por la urna, se acaba con la compra de votos y, de camino, con los tropicales organigramas tropicales post-LRU. ¿Para qué hace falta tanto ViceRector?, ¿para qué hace falta tanto Secretariado? Porque hay ya estudiantes que están montados como los viejos jefes del SEU; hasta con coche oficial... El voto de un claustral vale mucho y ser Rector cuesta mucho trabajo. Habría que plantearse quiénes son esas personas. Hay un claro absentismo; una vez que se reparte el poder, al claustro no va nadie. Mi universidad estuvo sin la figura del Defensor Universitario diez años. Por copiar la Constitución se exige un quórum de tres quintos y nunca hubo tres quintos en el claustro...

Si a todo esto le añadimos ahora un sistema en el que quien gobernará la Universidad será un órgano en que la mitad de sus integrantes es ajeno a la Universidad, los universitarios se van a dedicar a lo suyo. Uno de los elementos positivos con que contamos en España es mucho universitario que siente la Universidad como cosa propia, dispuesto a

vivirla todos los días; si se lo desanima, puede volatilizarse ese aspecto comunitario de la Universidad, no meramente contractual, que tiene un gran valor.

¿Quién ha de elegir, por tanto, al Rector? Soy partidario de una elección directa, que evite condicionamientos en su gestión. Lo que el Informe llamaba «atención a los empleados». Me parece bien que haga falta conseguir el voto de los «empleados», sin necesidad de acabar indefinidamente secuestrado.

No tiene sentido empeñarse en que la última palabra la tenga el Claustro, que –al fin y al cabo– es como la Diputación Provincial: un órgano de representación indirecta. ¿Por qué ha de elegir al Rector el Claustro, hurtando el voto a todos los universitarios ajenos a él?, ¿en beneficio de quién? ¿de los grupos o tribus que lo controlan? Es un asunto que no acabo de entender. Creo que sería mucho más lógico dar paso a una elección directa.

Respecto a las aludidas «expectativas sociales», me parece que tendemos a mitificarlas. Cuando se dice, solemnemente, que la Universidad no responde a las expectativas sociales, me quedo un poco asombrado. Que yo sepa, las expectativas sociales son, ante todo, contar con una plaza universitaria lo más cerca posible de la casa del niño. Eso es lo que piden los padres de familia. De ahí deriva ese modelo al que se ha aludido: crecer, crecer y crecer. Es la respuesta exacta a las reales expectativas sociales, a lo que quiere la sociedad; si encima resulta te dan más dinero por tener más alumnos, y puedes colocar a ese profesorado excedente con el que no sabes qué hacer, pues creces, creces y creces. No me parece cierto que la Universidad no responda a lo que le pide la sociedad; asunto distinto es que la sociedad no esté pidiendo lo que uno considera que debería pedir: títulos cortos, por ejemplo. Nadie está pidiendo títulos cortos; hasta a la Formación Profesional de grado superior hay que disfrazarla de universitaria para que alguien se anime a hacerla...

Me referiré, por último, al Consejo Social. Tengo un gran respeto por tantas personas que están dedicando muchas horas a estos Consejos Sociales. Precisamente ese respeto me prohíbe disimular mi escepticismo ante dicha figura. En la Ley Universitaria debería preverse la existencia de estos Consejos, señalando determinados elementos mínimos que deberían estar presentes en todos ellos. Luego, dejar a cada Universidad que se lo monte como quiera. Aquí se ha hablado de ese museo norteamericano de animales disecados, en el que debajo de cada animal hay una placa con el nombre del donante. Me parece muy bien. Lo que no acabo de entender es que tengamos que poner una placa con el nombre de un señor, por si algún día le da por traernos un bicho disecado; no, mire usted, traigamelo usted primero...

No acabo de entender unos Consejos Sociales que no sé qué aportan a la Universidad. No sé como explicarle a un Catedrático, que tiene contratos de investigación con todas las industrias de su zona –que quizá son muy pocas, como en Granada–, que para que él esté en contacto con la sociedad yo le voy a traer a un funcionario al que los políticos autonómicos han nombrado Presidente del Consejo Social. Se me puede morir de risa. A lo mejor, lo que está intentando determinada clase política es recuperar el gobierno de la Universidad, rescatándolo de ese grupo especializado en gobernar la Universidad que ya no tiene nada que ver ni con partidos ni con sindicatos, porque ellos mismos se autorregulan. Rescatarlo quizá por la vía de un Consejo presuntamente «social», para meter sindicatos y partidos otra vez, a ver si recuperamos el asunto; o a ver si en determinadas Comunidades Autónomas, donde nunca la clase política –nacionalista quizá...– se había hecho con la Universidad, acaba haciéndose con ella. Sería un sistema inteligente, lo reconozco; pero no estoy por esa labor y no tengo por qué disimular.

Termino con una cuestión, en la que si observo cierto paralelismo entre la Universidad,

el Banco de España y el Consejo General del Poder Judicial. La Universidad debe, por supuesto, rendir cuentas de su labor. ¿A quién?, al Parlamento, porque estamos en una democracia y ahí está, de verdad, representada la sociedad; al Parlamento Autonómico y al de la Nación, como lo hace el Gobernador del Banco de España, como lo hace el Presidente del Consejo General del Poder Judicial. Como Diputado, he llamado a comparecer a Rectores de Universidad en varias ocasiones: de la UNES, a Elisa Pérez Vera, o a Javier Pérez Royo de Sevilla. Se plantearon debates sobre qué pasaba en esas Universidades, de contenido muy interesante. El Rector tiene oportunidad de decir qué necesita y por qué, donde hay que debatir ese asunto, que no es en un Consejo Social, que muchas veces no tiene información necesaria para hacer una valoración externa medianamente aceptable, sino ante quienes han de acabar aprobando los Presupuestos.

Miguel Ángel Quintanilla Fisac

Catedrático de Lógica y Filosofía de la Ciencia de la Universidad de Salamanca
Ex-Secretario General del Consejo de Universidades

Agradezco mucho a los organizadores de este encuentro que me hayan ofrecido la posibilidad de intercambiar con ustedes algunas ideas sobre la organización y el gobierno de las universidades, cosa que haré a título estrictamente personal, y tomando como referencia lo expuesto en mi artículo «La misión y el gobierno de la universidad», publicado por *Revista de Occidente*, en el número de Mayo de 1999, cuyo texto figura en el dossier de documentación que han preparado los organizadores.

Para empezar quisiera decir que yo creo que la universidad española actual funciona razonablemente bien. Así que, si de lo que se trata es de que nuestras universidades sigan haciendo en el futuro lo que han venido haciendo estos últimos años, no es preciso que acometamos grandes reformas de estructura. Al fin y al cabo con la estructura actual, definida a partir de la LRU, las universidades españolas han logrado dar una respuesta aceptable a las profundas transformaciones que se han operado en el entorno y lo han hecho con alto grado de consenso y de aceptación social. La experiencia nos dice que hay algunas cosas que habría que retocar, resolver desajustes en el sistema de contratación profesorado, por ejemplo. Pero si se trata sólo de esto, no deberíamos tocar el sistema en su planteamiento general. Lo digo en serio, yo creo que dentro del horizonte de posibilidades y expectativas características de los años 80, el sistema universitario español no funciona demasiado mal. En alguna ocasión he publicado incluso que uno de los vicios característicos de la comunidad académica de nuestro país es la autoflagelación. Permítanme una pequeña broma: se cuenta que cuando varios investigadores se encuentran en un congreso internacional y empiezan a hablar de sus propias universidades, si hay uno que habla mal de la suya es que es español. (Salvo que sea Rector, habría que decir ahora, después de haber escuchado los resultados de la encuesta que se nos ha presentado hace un momento). Pero en realidad no deberíamos tomarnos esto muy a broma, porque, aunque la actitud crítica debe ser siempre bienvenida en la cultura académica, tampoco deberíamos olvidar que estamos insertos en un mercado global en el que tenemos ya que competir con las universidades de toda Europa y pronto lo haremos con las de todo el mundo. Así que de vez en cuando deberíamos hacer autocrítica de nuestra actitud crítica, y dedicar al menos unos minutos a ponderar las cosas que hacemos bien en nuestras universidades. Por lo que a mí respecta, y en la presente ocasión, con estas primeras palabras doy por cumplida esa obligación moral.

Porque la verdad es que en el artículo de *Revista de Occidente* al que he aludido propongo algunas reformas bastante radicales, en relación con el gobierno y la gestión de las universidades, y no simples retoques de la ley actual. ¿Por qué?

Para decirlo brevemente, el problema que tenemos que afrontar en la política universi-

taria actual no se reduce solamente a introducir algunos ajustes menores en el marco normativo definido hace 15 años. Y menos aún se trata, en mi opinión, de rectificar supuestos errores cometidos entonces. La cuestión es mucho más profunda: se trata de dotar a nuestro sistema universitario de un marco adecuado para afrontar nuevos retos. En concreto, yo no creo que el problema más importante de nuestra universidad sea el de la llamada «endogamia» en la selección del profesorado. Si se tratara de esto, el problema podría solucionarse con algunos retoques ligeros en el marco normativo actual, para los que no debería ser difícil ponerse de acuerdo. Mis propuestas van más en la línea del análisis que subyace al documento de la Fundación Bosch i Gimpera, que nos han resumido esta mañana y que yo, en sus líneas generales, comparto, aunque me gustaría incluso llevarlo un poco más lejos.

Como punto de partida deberíamos señalar que el sistema universitario español en estos momentos, exactamente igual que el de todos los países europeos y el de todo el mundo prácticamente, sobre todo en los países más desarrollados y más dinámicos, está afrontando un reto diferente al que teníamos hace 15 años. Un reto que apenas si podemos entrever claramente todavía, pero que va a afectar a toda la estructura del sistema universitario.

Lo primero que tenemos que hacer es repensar a fondo el concepto de autonomía universitaria. Aquí parecen dibujarse dos opciones: cualquier cosa que sea la universidad en el futuro, debe preservarse su autonomía o, por el contrario, todos los problemas de adaptación de la universidad a las demandas de su entorno, derivan de un mal uso de la autonomía, que es preciso revisar.

Personalmente estoy muy de acuerdo con la idea de que la autonomía es algo esencial a la universidad. No se trata de un derecho que se ha acordado en la Constitución y no tenemos más remedio que aguantar, a pesar de todos los inconvenientes que genera (corporativismo, dificultad de control social de las universidades, etc.). No, yo creo que el concepto de autonomía universitaria, considerada como autonomía institucional, tiene unas raíces muy profundas y específicas. Sencillamente se trata de que, en el nivel superior de la enseñanza, de la formación profesional superior, de la creación del conocimiento y su transmisión y de la formación de científicos, etc. ahí nadie tiene la receta de qué es lo que hay que hacer. El Estado no puede contratar expertos que le digan qué es lo que tienen que hacer en ese nivel, de acuerdo con sus objetivos políticos; las empresas no pueden encargar a un experto que desarrolle un plan de actuación para incrementar el conocimiento de acuerdo con sus intereses. Para que todo esto funcione de acuerdo con la tradición del pensamiento y la cultura crítica occidental, es preciso que existan instituciones con un nivel de autonomía, porque la única forma de garantizar la creación científica y cultural es dejando que se desarrolle libremente.

Por lo tanto, cuando los reyes hicieron las primeras concesiones a los grupos de maestros y de alumnos, que dieron lugar a las primeras universidades, lo que estaban haciendo era una cosa muy sensata: ellos no sabían en qué consistía el saber, pero sabían que había gente a la que la sociedad consideraba que eran los representantes o los autores del saber. Entonces les daban el estatuto de autonomía, decían, pónganse ustedes a trabajar, dispongan de fondos del Estado para que puedan hacer su trabajo libremente y dígnanos en qué consiste la salvación del espíritu o en qué consiste para el siglo XXI un programa eficiente de informática, me da exactamente igual.

Esta es la base de la autonomía académica, es una base muy profunda, no es un problema político. Por lo tanto, al margen de que en nuestra Constitución esté o no el derecho de autonomía, yo creo que hay que tomárselo muy en serio. Las universidades más avanzadas

del mundo, sean privadas o públicas, funcionan sobre la base de que esa autonomía académica, ese contenido académico de la autonomía es intocable. Pero inmediatamente echemos la mirada hacia atrás, ¿qué hacen nuestras universidades en estos momentos?. Yo diría que en la mayoría de nuestras universidades, no más del 20% de su actividad (¡y soy generoso!) tiene que ver con ese nivel (el de la creación científica y cultural) en el que la autonomía académica es imprescindible para que la empresa no se venga abajo. El resto son servicios basados en el saber, pero muchos de esos servicios, que hoy están en la universidad, son servicios públicos que podrían perfectamente estar en instituciones cuyo régimen no fuera el de autonomía universitaria. En esto yo creo que también hay bastante consenso, así como hay un consenso de que parece social, económica e incluso políticamente, está resultando funcional el que muchos de esos servicios de enseñanza avanzada sean asumidos por las instituciones universitarias cuya autonomía y flexibilidad, les permite hacer esas cosas de forma más eficiente.

Véase el caso, por ejemplo, de Gran Bretaña, donde recientemente todo el sistema de enseñanza ha sido integrado en la universidad, por alguna razón. En España esto sucedió en los años 70 y en otros muchos países está sucediendo.

Pero entonces, seamos consecuentes: los retos de la Universidad no dependen solamente de la necesidad de garantizar un crecimiento libre del saber; es decir, no tienen como referencia fundamental la libertad de creación científica y cultural vinculada a la autonomía universitaria. Estamos hablando de otras cosas: de la necesidad de garantizar una prestación efectiva y eficiente del servicio público de la educación superior que incluye nuevas funciones que la universidad ha ido asumiendo a lo largo de su historia reciente. Como se ha dicho hace un momento, con el ejemplo de la Universidad de Barcelona, detrás de una universidad moderna lo que existe en realidad es un conglomerado de servicios y de instituciones que abarcan mucho más que las funciones tradicionales de investigación y enseñanza en la frontera de la creación científica y cultural.

Por consiguiente, el problema o el nuevo reto que debe afrontar la universidad, tanto en nuestro país como en toda Europa, no es más autonomía o menos autonomía, más control o menos control. El reto es más servicios, más obligaciones, más responsabilidades sociales y más eficacia en la gestión para todas estas cosas nuevas que tiene que asumir la universidad.

Ahora bien, si es de esto de lo que estamos hablando, entonces no estamos hablando de la universidad de hoy o de mañana, estamos hablando de un horizonte a largo plazo. Y entonces sí se justifica que entremos en una reflexión sobre si el marco legislativo y el marco organizativo, pero también incluso las tradiciones internas, las tradiciones de uso, los estatutos universitarios, las costumbres que se han ido implantando, si todo eso está beneficiando el desarrollo de la universidad para asumir esos retos futuros o, por el contrario, son obstáculos que deberíamos de intentar salvar a través de un amplio consenso social y político.

En mi artículo no propongo ninguna solución cerrada, sino más bien algunas vías o principios básicos para buscar las respuestas más adecuadas a esos retos. Para ello lo primero es que reconozcamos dónde está el problema y qué es lo que estamos disimulando, haciendo como que no es problema. Dice Ortega (y he seleccionado esta cita como introducción a mi artículo en Revista de Occidente) que «una institución que se finge dar y exigir lo que no se puede exigir ni dar es una institución falsa y desmoralizada. Sin embargo, este principio de ficción inspira todos los planes y la estructura de la universidad actual». Por suerte esto lo dijo hace más de 60 años pero se podría fácilmente repetir aquí.

¿Por qué digo esto? Porque yo creo que el problema de la responsabilidad del Estado en relación con el ejercicio de la autonomía universitaria y con la eficiencia en la prestación del resto de los servicios que prestan las universidades a la sociedad proviene de un principio básico. Imagínense que estuviéramos en un modelo de estado absolutamente liberal, en el cual las universidades hacen lo que les viene en gana, el Estado no les impide que hagan lo que quieran, les da autonomía total. Pero una vez que los universitarios salen de sus universidades, van con su título al mercado a ofrecer su fuerza de trabajo. Si el Estado fuera absolutamente liberal y no tuviera nada que ver con el reconocimiento de los títulos oficiales, entonces no tendríamos ningún problema: cuanta más autonomía mejor y cada uno que se las apañe como quiera. Pero ¿qué ocurre? Ocurre que esas corporaciones públicas que son las universidades, formadas por funcionarios en el caso español, tienen el respaldo del Estado y emiten en su nombre títulos y diplomas académicos y profesionales. Cuando sale de nuestras aulas un Licenciado en Derecho, es un Licenciado que el Estado español garantiza frente a cualquier empresa, incluso frente a cualquier institución pública que reivindique el ejercicio de su profesión. Cuando sale un Licenciado en Medicina, es un licenciado cuya formación el Estado español garantiza a través de un sistema de formación que ha delegado –parcialmente, digámoslo así– en las universidades. En nuestro país se trata de un mecanismo de delegación basado en condiciones previas, no en garantías *ex post*: es decir, una vez que una universidad cumple los requisitos establecidos por la legislación se supone que lo hace bien y, por lo tanto, el producto que genera es reconocido válidamente por el Estado.

Si esto no fuera así, como digo, no habría problemas, pero siendo así es muy importante que la autonomía universitaria se ejerza también con responsabilidad. Una responsabilidad que hay que mantener activa, que no se puede certificar de una vez por todas, sino que yo creo que habría que mantener como algo a revalidar continuamente por parte del Estado.

Pero además el Estado financia más del 80% del gasto de las universidades. Así que, aunque sólo fuera para poder responder ante el Tribunal de Cuentas, el Estado o las administraciones regionales correspondientes deben garantizar que ese dinero se está gastando bien.

Estos dos elementos están en la base de las reformas en la organización y los sistemas de gobierno de las universidades que propongo. En el futuro, para poder asumir las nuevas responsabilidades, los nuevos retos sociales, educativos, etc., para poder mantener la confianza del Estado en cuanto a la capacidad científica y profesional de los titulados universitarios y para mantener también la responsabilidad, la capacidad de responder ante las entidades financiadoras del buen uso de los medios, creo que deberíamos pensar en una estructura organizativa y un sistema de Gobierno y de gestión de las universidades más orientado hacia estos principios de la responsabilidad que hacia los principios de la autonomía. La autonomía está garantizada; en cambio, lo que hace falta ahora es mantener la garantía dinámica de que la validez de nuestros títulos y la financiación de nuestras actividades están activamente respaldadas por el Estado y por la sociedad.

Desde ese punto de vista, y sólo con el horizonte de un cambio profundo en el planteamiento de la misión de la universidad, creo que sí que se puede justificar la necesidad de entrar a fondo en el análisis de la estructura de gobierno que pusimos en marcha en la LRU y cuyas limitaciones ya han aparecido en cuanto nos planteamos estos nuevos retos.

Mi propuesta –y ya termino– es muy parecida a la que hemos escuchado por parte de la Fundación Bosch i Gimpera, aunque yo diría que incluso debiera ser un poco más radical en cuanto al horizonte de expectativas. Por ejemplo, yo creo que una reforma de los órganos de gobierno debería ir unida a una reforma del sistema de financiación y también a una reforma de los sistemas de reconocimiento de títulos. Deberían pasar estos sistemas

de reconocimiento de títulos de un procedimiento, como el actual, que es de garantías previas, a un procedimiento más universal que es de acreditación *ex post* y actualizada periódicamente. Yo creo además que esto, dentro de poco, nos lo van a imponer desde la Comunidad Europea o desde la comunidad internacional; porque el crecimiento del sector de la educación superior es de tal calibre que los únicos sistemas que van a poder ser homologables a nivel internacional van a ser todos aquellos que respondan a una metodología equivalente de acreditación académica. Paséense ustedes por Latinoamérica donde la explosión de las instituciones universitarias, reconocidas por el Estado, es extraordinaria y donde todos los países han tenido que poner en marcha sistemas de acreditación porque los sistemas de garantías previas no son suficientes cuando el mercado universitario prolifera de la forma como lo está haciendo. De manera que creo que esto va a suceder, lo queramos o no, pero estamos, en todo caso, en un horizonte de 10 años.

Pues bien, sobre estas bases, el planteamiento que yo hago es decir: bueno, necesitaríamos un sistema de gobierno más eficiente y obviamente, que no arrase con la autonomía académica sino todo lo contrario, que la potencie en su justo ámbito que ya hemos dicho que no es todo el ámbito de las actividades universitarias. ¿Cómo se consigue? La propuesta que hago es tentativa, porque no se trata de definir ahora alguna ley nueva, se trataría de crear, sobre esas bases, un sistema de gobierno universitario en el cual el principio de gestión eficiente fuera posible y el principio de responsabilidad social fuera exigible en la gestión de la universidad. Para ello, desde luego habría que distinguir claramente las funciones de los órganos colegiados de las funciones de los órganos unipersonales y, a su vez, distinguir claramente las funciones de los órganos consultivos o deliberativos y propositivos o electivos de las funciones de los órganos ejecutivos. Son principios elementales de cualquier gestión eficiente.

Todo esto se recoge en el modelo que propongo, en el que lo más novedoso sería que yo creo que, tal como está hoy, no es bueno pensar que en el futuro el órgano de dirección de la universidad española debiera ser una adaptación o una extensión del actual Consejo Social. Yo creo más bien que debe haber un órgano -que es el Consejo de Dirección, de Gobierno o de Administración, como ustedes quieran llamarlo- que debe ser colegiado y poco numeroso en su composición, parecido a un Consejo de Administración de una Sociedad Anónima, formado tanto por representantes del mundo académico como de lo que hoy representa el Consejo Social, y presidido por el Rector. Este Consejo es el que aprueba, delibera y adopta los acuerdos de desarrollo universitario, de planes estratégicos, de aprobación del presupuesto, distribución de partidas, etc., etc. Ese es el órgano ejecutivo a nivel de Consejo de Administración, digámoslo así para entendernos.

Y luego habría dos consejos. Uno es el Consejo Académico, Claustro, como ustedes lo quieran llamar. Está formado por la Comunidad Académica y tiene funciones consultivas y electivas, no ejecutivas. Es decir, no aprueba nada ni toma decisiones; solamente propone, elabora planes para que el Consejo de Dirección los discuta y los apruebe, si lo considera oportuno, y entre otras cosas, elige a los miembros del Consejo de Dirección que representan a la comunidad académica y elige o propone candidatos para el nombramiento de Rector, aunque también sería posible mantener un cuerpo electoral específico para la elección del Rector. En cualquier caso, el nombramiento del Rector sería competencia del Consejo de Dirección. Una cosa es quién elige o propone candidatos y otra cosa es quién nombra. Aquí cabrían muchas fórmulas en las que no es necesario entrar por ahora. El principio fundamental es que el Rector es elegido por la comunidad académica, pero responde ante el Consejo de Administración en el cuál está representada no sólo la comunidad académica sino también el Consejo Social.

El Consejo Social sería un consejo consultivo, también muy amplio, con una amplia representación de intereses sociales. Por ejemplo, a mí me llama mucho la atención que en universidades que son casi la primera institución de la provincia o de la ciudad, muchas veces las autoridades provinciales o locales simplemente ni siquiera están en el Consejo Social, prácticamente no saben siquiera que existe el Consejo Social. Esto pasa mucho en las provincias pequeñas. ¿Por qué? Porque las instituciones locales y provinciales están absolutamente ajenas a la vida real de su universidad, la ven como una cosa que les ha caído del cielo. Yo creo que eso hay que evitarlo: en los consejos sociales deben estar no sólo representantes de empresarios, sindicatos y personalidades relevantes sino también representantes de la gente que pone dinero para que funcione la universidad, las administraciones que la apoyan, las empresas que mantienen programas de formación o de colaboración en la investigación, los sindicatos, pero no sólo porque tengan derecho a tener representantes de los trabajadores -que para eso están los comités de empresa- sino en la medida en que están activamente promoviendo cursos de formación continuada en colaboración con la universidad, por ejemplo, o asistiendo a la formación práctica en los centros de trabajo, por ejemplo. El Consejo Social debería recoger una amplia representación de todos los sectores institucionales, sociales y profesionales que están apoyando a la universidad y son sus «clientes externos».

El equipo de gobierno no tiene nada que ver con todo esto. Lo que hoy llamamos equipo de gobierno debería ser un equipo de técnicos. Me da igual que sean académicos o que sean gestores; yo creo que en el futuro, sean académicos o gestores de origen, cada vez más van a ser profesionales de la gestión, porque la complejidad de sus funciones requerirá una dedicación completa y una formación especializada que sólo podrán adquirir a través de una práctica continuada. Pero lo importante es resaltar que el equipo de gobierno no tiene nada que ver con el consejo de gobierno o de administración; el equipo de gobierno es un equipo de gestores, de técnicos que gestionan los asuntos de personal, de financiación, de organización de la docencia, etc. Su nombramiento es aprobado por el Consejo de Dirección a propuesta del Rector.

Esta estructura podría irse desplegando hacia abajo introduciendo en la organización de la universidad no solamente estructuras clásicas como departamentos, facultades, etc., sino como ya se está haciendo en realidad, pero reconociéndolo formalmente en el organigrama, fundaciones, servicios especiales, organismos de prestación de servicios integrados, etc., etc., y poniendo al frente de ellos también gestores capaces de gestionar estos servicios con eficacia.

Me he alargado mucho más de lo que pensaba, perdónenme. Lo que quería era no tanto entrar en los detalles del modelo que propongo, que se parece mucho a lo que propone la Fundación Bosch y Gimpera, sino más bien en la argumentación de por qué estamos hablando de esto. Si de lo que estamos hablando es sólo de rectificar errores de la LRU o de mejorar la situación actual sin cambiar el esquema general de los objetivos del sistema universitario, entonces mejor dejar las cosas como están. Si en cambio queremos afrontar la posibilidad de los nuevos retos que se nos avecinan y, sobre todo, dejar que las universidades tengan capacidad para afrontarlos, entonces deberíamos ir a una organización mucho más orientada a la eficiencia, como la que propongo.

En todo caso, eso sí, la legislación -y en eso estoy de acuerdo con los que me han precedido en el uso de la palabra- debería ser una legislación no tanto imperativa cuanto permisiva, es decir, se trataría no tanto de obligar a todo el mundo a organizarse así, sino de que los que quieran puedan organizarse así sin ir en contra de la Ley.

Fernando Tejerina García

Catedrático de Universidad

Ex Secretario de Estado de Universidades, Investigación y Desarrollo

1. BREVE RESEÑA HISTÓRICA SOBRE EL GOBIERNO DE LA UNIVERSIDAD

Las instituciones medievales conocidas con el nombre de Estudios, versión medieval de las actuales universidades, nacen en Europa a finales del siglo XI. En 1088 es creado el Estudio de Bolonia y, en el siglo XII, París y Montpellier en Francia, Palermo y Regio en Italia, y Oxford en Inglaterra. En España, nacen, a lo largo de la centuria siguiente, los Estudios de Palencia, Salamanca, Valladolid y Alcalá de Henares, a partir de escuelas con orígenes diversos: monástico, catedralicio o municipal.

La primera referencia al gobierno de la universidad está recogida en la 2ª de las Partidas del rey Alfonso el Sabio, cuyo título 31, relativo a los estudios, maestros y escolares podría ser considerado como el primer ordenamiento jurídico universitario; si se quiere, como una ley de instrucción pública.

El citado título establece las condiciones sociales y geográficas que debe cumplir el lugar donde se vaya a crear un Estudio, número de maestros y salarios. Define la figura del Rector, elegido democráticamente, en el cual reside todo el poder ejecutivo del Estudio. Sin embargo, no le concede intervención ni en el régimen de los estudios, ni en las pruebas y colación de los grados académicos. Esta facultad está reservada a otra figura, también descrita en las Partidas, denominada Magister Scholarum, maestrescuela, canciller o cancelario. *Se trata de facultades o competencias que podrían considerarse lógicas si se tiene en cuenta que, en aquella época, los recursos de las universidades procedían de las tercias (una parte de los diezmos).*

El canciller es una figura eclesiástica, al que corresponde presidir los ejercicios de los aspirantes al profesorado y otorgar las cátedras. Aunque no se especifica si esta facultad es compartida con alguna otra autoridad civil, lo cierto es que la lucha entre las dos dignidades universitarias, Rector y Canciller, se extiende por todas las universidades españolas. Este último fue suprimido por una bula del papa Gregorio XVI en el año 1831, adjudicando sus funciones al Rector.

A partir del reinado de los Reyes Católicos, fue restringiéndose la jurisdicción del Canciller. Observamos un desplazamiento de la intervención eclesiástica hacia la intervención regia, que se prolonga hasta el siglo XIX. Los reyes otorgan estatutos a las universidades –que por lo general sustituyen a las constituciones otorgadas por los papas– y se introduce la figura del visitador regio que comprueba el cumplimiento de los estatutos, vela, con mayor o menor fortuna, por el destierro de los sobornos, estafas y otros abusos en la colación de los grados y provisión de cátedras.

Los postulados políticos, sociales y económicos de la Ilustración cuajaron primero en

la Revolución Francesa y luego en el liberalismo, y alumbraron un nuevo tipo de universidad: la universidad moderna, en sus modelos anglosajón, alemán o humboldtiano y francés o napoleónico.

En España, como es sabido, la Ley Moyano de 1857, consagra el modelo napoleónico. Esto es, un modelo de universidad centralista, uniforme, estatista y burocrática. Este modelo, salvo escasas ocasiones –1921-1922 y durante la Segunda República– perdura, prácticamente, hasta la aprobación de la LRU en 1983. Esta ley, con todas las luces y sombras que pueda tener, junto con la denominada Ley de la Ciencia, constituyen el intento más logrado de introducir en España el modelo de universidad moderna, nacido, como se ha indicado a principios del siglo pasado, vigente en Europa hasta el final de la década de los sesenta.

La LRU recoge, en cierto modo, las tendencias surgidas en Europa en 1968, para reformar el carácter jerárquico y cerrado de la institución universitaria, con clara inclinación hacia la autogestión, precisamente –como ya ha sido recordado esta mañana en la intervención del profesor Bricall– cuando en Europa ya entraba en crisis la concepción autogestionaria de la corporación universitaria.

Se comprende, por tanto, la necesidad de reforma que pide el sistema universitario, la necesidad de una nueva transición universitaria coincidiendo con el cambio de milenio, acuciados por la evolución social, cultural y económica, evolución que ha impulsado la propia universidad.

2. NUEVO ESCENARIO PARA LA UNIVERSIDAD

La nueva sociedad en la que la universidad está inserta y a la que debe servir, es una sociedad muy afectada por el desarrollo científico-tecnológico, es una sociedad caracterizada por la competitividad y la movilidad, es una sociedad global, es la sociedad del conocimiento y de las comunicaciones. Esta sociedad presenta un nuevo escenario a la universidad, nuevos desafíos que tienen expresión, entre otros extremos, en:

- la demanda muy fuerte de conocimientos de cualquier ámbito del saber que reclaman personas desde rangos de edad muy diversos: rango de edad universitaria - 18 a 24 años, o bien personas que ejercen una actividad profesional y demandan formación continua, especialización etc.. También aquellas que han superado el ejercicio de una profesión, así como de los sectores industrial, productivo, administrativo, etc. Esta ampliación conlleva la previsión de una enseñanza superior no universitaria y la proliferación de otro tipo de entidades y laboratorios, a veces de las propias empresas, que ofrecen flexiblemente servicios de enseñanza y de formación. En definitiva, la universidad ha perdido el monopolio del que gozaba en la educación superior y, en parte, en la investigación.
- la demanda de formación de nuevos profesionales, además de la formación de los profesionales liberales tradicionales, cuya actividad se desarrollará en empresas sometidas a las leyes del mercado, en un escenario competitivo, lo que exigirá cultivar la calidad y la excelencia en la formación.

Por tanto, si la demanda que recibe la universidad es variada, también deberá ampliar su capacidad para proporcionar una respuesta flexible.

- la importancia creciente de las actividades de I + D en la economía –es admitido que el 50 % del desarrollo económico de los Estados Unidos es originado por las actividades de investigación y desarrollo–, y su relación con la innovación en el sector productivo

exigen permeabilizar las fronteras entre el proceso de investigación y el proceso de explotación.

Todo ello surge de un espacio dominado por un sistema de relaciones fuertemente penetrado por el mercado, que condiciona y determina la vida de las universidades. En este escenario, la universidad no se encuentra sola, debiendo competir con otras instituciones y entidades públicas y privadas para captar las necesidades de la sociedad y satisfacerlas con sus actividades. Deberá tener capacidad para descubrir, captar y dar respuesta a demandas concretas del mercado.

En consecuencia, las universidades deben caminar hacia la diferenciación y la especialización, a la asociación en redes universitarias, para mejor explotar patrimonio y hacerlo valer en el mercado. Para ello, es preciso moverse en un panorama de flexibilidad, dinamismo y talante innovador.

El carácter global y la intensidad de la presencia de este mercado en todos los aspectos de la vida económica, social y cultural hace inútil cualquier intento de regular uniformemente las universidades. Y ello, porque, además de diferentes, progresivamente desbordan el marco nacional al quedar su principal activo –la producción de conocimiento y la formación de recursos humanos– integrado en el sistema transnacional de la economía.

Crisis de los sistemas de gobierno y del marco jurídico del sistema universitario

El nuevo escenario en el que la universidad debe desarrollar sus funciones y actividades ha generado una crisis en los sistemas de gobierno universitario. Afecta por igual al modelo anglosajón –en el cual la regulación universitaria ha dependido de una carta fundacional–, al humboldtiano –en el cual la universidad gozaba de cierta autonomía, aun dependiendo de un ministerio– y al napoleónico –centralizado y uniforme–, como a los sistemas de gobierno con carácter autogestionario.

El nuevo escenario reclama un cambio del marco jurídico universitario. En lo sucesivo deberá primar sobre un gobierno cautivo de hábitos pasados, muy condicionado por la obsesión reglamentista y por el corporativismo, la exigencia del ejercicio eficaz, flexible y dinámico de la gestión y gobierno universitario.

3. ACTITUD DE LA ADMINISTRACIÓN

La forma de proceder de la Administración para conseguir la necesaria flexibilidad y adaptación de la estructura de gobierno y toma de decisiones en las universidades, ha consistido en transferir a las propias universidades una parte considerable de las funciones anteriormente desempeñadas por ella. Ha descentralizado pero no ha desregularizado, lo que en cierto modo impide la diferenciación a la que antes hemos aludido.

Por otra parte, la Administración, al definir programas estratégicos de tipo social, económico o cultural que implican el desarrollo de programas de investigación y de formación de recursos humanos, abre una nueva vía de subvenciones y de financiación condicionada a las universidades –«pilotaje a distancia»–. El control previo es sustituido, de este modo, por el análisis de los resultados y la coordinación plurianual y revisable de los programas establecidos entre la Administración y las universidades.

Finalmente, el volumen de los recursos destinados a las universidades llevará a los gobiernos a recabar responsabilidades sobre su uso; eficiencia en su asignación y calidad de los servicios que prestan.

4. Actitud de las universidades

Lo anterior refuerza la necesaria autonomía universitaria, que adquiere un carácter instrumental neurálgico para poder desenvolverse en el nuevo escenario. Ahora bien, el énfasis en la autonomía universitaria no debe suponer la mera autogestión estática de la institución –muy sensible, por lo general, ante los objetivos de sus colectivos y con dificultades para responder con rapidez y flexibilidad a los cambios producidos en los entornos social, laboral y empresarial–, sino que debe convertirse en elemento dinamizador.

De ahí, la necesidad de debatir la organización, gestión y gobierno de las universidades, y, en concreto, la estructura de los órganos universitarios: composición, elección, competencias y responsabilidades.

En este sentido, y consciente de requerir más precisiones, me atrevo a señalar tres características importantes:

- la autonomía universitaria, como ya ha sido indicado en este seminario, lo es de la institución y no de las corporaciones y estamentos que la integran. Por ello, los órganos de gobierno generales –y dado que la universidad pública es de la sociedad– debieran incorporar personalidades externas. Su participación debiera ser «ad personam» y según su capacidad de asumir intereses generales. En cambio, en el caso de los centros podrían ser representantes «ad personam» de entidades que muestren interés especial en las actividades del centro, antiguos alumnos que ejerzan su actividad profesional fuera de la universidad y no tengan relación regular con ella, etc.
- Los órganos de gobierno deben ser capaces de optar; y, por ello, es necesario que sus integrantes posean la formación adecuada para elegir con criterio entre diversas opciones. Deben ser capaces de establecer prioridades y de seleccionar objetivos en el marco de un plan estratégico de la universidad, para así lograr ventaja competitiva en el entorno, y obtener las correspondientes asignaciones presupuestarias.
- Es necesario desarrollar sistemas que garanticen tanto la calidad de los servicios y de los productos que ofrece la universidad como el diagnóstico de las demandas y necesidades de la sociedad. Y así ofrecer los perfiles profesionales, la investigación, la formación permanente, etc. que satisfagan las señales recibidas.

Todo lo anterior requiere, tal vez, reconsiderar la organización, gestión y gobierno universitarios, procurando que cada órgano decida o informe sobre los asuntos de forma competente a tenor de la formación de sus miembros.

5. ALGUNOS RASGOS DE LA ORGANIZACIÓN, GESTIÓN Y GOBIERNO ACTUALES DE LA UNIVERSIDAD

- Existe una auténtica constelación de órganos colegiados
- Itinerarios alambicados, complejos y largos para resolver incluso asuntos de bajo relieve

- Procedimientos –que no han sido establecidos por la universidad– viciados en origen (elaboración de planes de estudios, elaboración de las RPT, etc.)
- Rigidez en la organización, tanto académica como administrativa, que genera, entre otros efectos, un aprovechamiento insuficiente de los recursos
- Administración compleja y muy burocrática.
- Fecundidad reglamentista.

Vuelvo a insistir en que muchos de estos sesgos proceden del ordenamiento jurídico universitario, no de decisiones internas de la propia institución.

Algunos ejemplos pueden revelar lo antedicho. Nos puede servir aludir a las convocatorias de la Junta de Gobierno de cualquier universidad. A lo largo del curso presentan este elenco de asuntos:

- alumnos
- académica
- jurídico-administrativa
- económica
- organización de servicios
- de personal
- inversiones
- programación (nuevos estudios, infraestructuras, etc.)
- investigación
- colaboración con entidades e instituciones nacionales o extranjeras
- participación de la universidad en sociedades de I + D + I
- etc.

Todos ellos, independientemente de su naturaleza, deben ser resueltos o informados por el mismo órgano, la Junta de Gobierno, cuya composición incluye, al igual que los demás órganos colegiados, profesores, alumnos y personal de administración y servicios.

¿Es adecuada esta organización y gobierno para el escenario competitivo, profesional, dinámico y atento a las señales de demanda procedentes de los entornos territorial, nacional e internacional?

Asimismo, la morfología de los órganos colegiados y el propio modo de elección de sus integrantes, plantea igualmente otras preguntas, entre ellas, acerca de:

- Dificultades para establecer prioridades, tanto en las líneas de actuación de la universidad como en la adjudicación de los recursos. Establecer prioridades requiere jerarquizar los objetivos y aplicar los recursos coherentemente. La composición de los órganos de gobierno correspondientes y la forma de elección de sus integrantes puede propiciar soluciones de consenso que diluirían la jerarquía de objetivos.
- Aún en el caso de que el órgano de gobierno llegue a establecer una estrategia clara, su aplicación encuentra, en ocasiones, dificultades generadas por las resistencias e inercias internas del sistema universitario, amparadas en una errónea interpretación de la autonomía.
- Escasa cultura de evaluación de la actividad universitaria y de los resultados de las programaciones en la institución universitaria.
- Lentitud para responder a las nuevas demandas de la sociedad, así como en la incorporación de nuevas tecnologías.
- Resistencia a la incorporación de nuevas entidades u organismos regidos por un orde-

namiento jurídico diferente al universitario (fundaciones, institutos de investigación, participación en sociedades, consorcios, etc.)

6. A TÍTULO DE SUGERENCIAS

En los comentarios anteriores he deseado plasmar cuál es el escenario en el que la universidad debe desarrollar su actividad en competencia con otros agentes. Al mismo tiempo, han sido ofrecidas unas pinceladas sobre ciertos aspectos de la gestión, gobierno, etc., tratando de responder al interrogante ¿dónde nos encontramos?

Para concluir deseo adelantar unas sugerencias con el ánimo de estimular el debate y de facilitar contestación a un nuevo interrogante, ligado al anterior, ¿hacia dónde se debe evolucionar?

A mi juicio, algunos rasgos de la nueva transición universitaria, referidos principalmente a su gobierno, son:

- la posible modificación del gobierno de la universidad debe ser una reforma tan profunda como sea necesaria, pero no una ruptura
- conjugar adecuadamente el ejercicio de la autonomía universitaria y la participación con las actividades que la universidad debe desarrollar en una sociedad global, basada en el desarrollo científico-tecnológico, abierta, competitiva y caracterizada por la movilidad, la información y las comunicaciones
- respeto a ciertas señas de identidad universitaria que perduran, salvo intervalos de excepción, desde hace siglos; prácticamente, desde el nacimiento de las universidades. Por ejemplo, hurtar la elección del Rector a la comunidad universitaria sería, a mi juicio, un auténtico despropósito
- mayor especificidad de los órganos de decisión a tenor de la naturaleza de los asuntos sobre los que deba pronunciarse
- reducción del número de miembros de los órganos colegiados
- participación de personas externas en determinados órganos colegiados, tal como ha sido indicado en la exposición
- más competencias y, por tanto, mayor responsabilidad, para los órganos unipersonales –Rector, Decanos, Directores, etc.–, estableciendo el oportuno sistema de control por parte de los órganos colegiados que se considere necesario
- elaboración de un plan plurianual con participación externa y concertado con la administración competente
- rendición periódica de cuentas sobre el cumplimiento de los programas del plan, eficiencia en la asignación y utilización de los recursos, calidad de los servicios que presta, etc. a un organismo externo en el que participen diferentes sectores y agentes sociales.

Estas sugerencias, fruto de una reflexión inconclusa, pueden servir para estimular un diálogo que, sin duda, será enriquecedor.

CUARTA PARTE.
MESA REDONDA

**PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS
SOBRE LA REFORMA DE LOS ÓRGANOS
DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES**

Participantes

Antonio Camarero
Clementina Díez de Baldeón García
Juan Carlos Guerra Zunzunegui

Antonio Camarero

Representante de Izquierda Unida

Muchas gracias, a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, al Señor Secretario de Estado; muchas gracias al Consejo de Universidades por la invitación y por haber tenido la iniciativa de organizar este Encuentro por lo que significa como avance en un proceso de reformas que se sale del marco tradicional de la vida parlamentaria, que eran las reiteradas propuestas de modificación, centradas simplemente en el tema del **Título V** de la LRU.

Para nosotros es importante la apertura del debate sobre la Reforma. Entendemos que debe ser una reforma global de la LRU, es decir, no solamente afectar al Título II del Gobierno de las Universidades y al consabido Título V, sino a todos los demás, incluido el económico que por medio de una ley de financiación permita el desarrollo de la autonomía universitaria. Consideramos que después de una implantación global en el conjunto de las Comunidades Autónomas de un extensivo mapa universitario –lo que en la práctica significa la existencia de Universidades en todas las CC.AA–, las Universidades han experimentado con el sistema de gobierno ya suficientemente, durante estos últimos 16 años, como para tener clara la experiencia vivida con el desarrollo de la LRU. En este aspecto, consideramos que la Universidad debe tener un papel promotor del quehacer intelectual, cultural, ético, innovador y democrático y debe impulsar intelectualmente la adecuación al proceso productivo vinculado a un desarrollo sostenible, no dependiente, y a su entorno territorial.

Ello nos lleva a la necesidad de redefinir el tipo de modelo de Universidad que en estos momentos pretendemos promover para la sociedad española. Sus funciones son mucho más amplias en todas las dimensiones. El rodaje de los Consejos Sociales ha demostrado las lagunas existentes en su implicación a la hora de allegar recursos y de proponer políticas estratégicas de vinculación entre la sociedad y la universidad. Por tanto, estos consejeros sociales deberían ir en una línea progresiva de participación activa, -no de meras asistencias, en algunos casos, a una serie de consejos-, y, partiendo del análisis de las causas que impiden que lleguen más medios externos (económicos y sociales) a la Universidad, lograr unas propuestas más dinámicas.

Esto requerirá, a nuestro modo de ver, la elaboración de propuestas para que existan planes trazados conjuntamente entre la Universidad y el mundo empresarial y de implantación de lo que entendemos como planes estratégicos de investigación de las universidades con el mundo empresarial. Pero el mundo empresarial no es el único capaz de elaborar propuestas de I+D. Hay que tener cuenta que vivimos en un país donde la dedicación de nuestros empresarios a I+D es de las más bajas del conjunto de los países de la OCDE. Por eso entendemos que la Universidad debe promover sus propios planes de investiga-

ción para orientar a las empresas en lo que pueden ser nuevos proyectos de I+D. Esto implica una reflexión pausada y el posterior diseño de las pautas de los contratos, de las vinculaciones con las empresas y del marco de regulación en general.

En cuanto a la estructura de gobierno de las Universidades propiamente dicha, me ha suscitado una enorme preocupación lo que se dijo en la sesión de ayer por la tarde. Siento no haber podido asistir a las dos sesiones anteriores, la de la mañana y la de la tarde de apertura. Me ha producido una honda preocupación la tendencia existente de intentar incrementar los poderes personales o de los órganos de gobierno unipersonales, mientras que se vacían de contenido los órganos de participación. Se vacían de contenido los órganos de participación, dejándoles con un carácter meramente consultivo o asignándoles únicamente funciones consultivas. La propuesta de Izquierda Unida va justo en la dirección opuesta, es decir, dotar de contenido y medios adecuados, definir con claridad las competencias ejecutivas de los órganos de participación, fortaleciendo su participación, no en detrimento de nadie, sino con una clara delimitación de competencias.

Uno de los graves problemas que nosotros detectamos en el conjunto del mundo universitario es la saturación con tareas administrativas de los órganos de Gobierno colegiados. No recuerdo quien lo citó ayer, pero esta saturación que se da tanto en las Juntas de Gobierno como en los propios Consejos Sociales, por acumulación de temas referentes a estudiantes, planificación docente, adscripciones, votaciones de presupuestos, gratificaciones del personal. Esa larga retahíla de puntos del orden del día genera tal cúmulo de temas meramente burocráticos y administrativos en los órganos de gobierno que directamente vacían de contenido los debates, obviando el análisis y la valoración de lo realmente relevante: las líneas estratégicas, las prioridades, los objetivos que se marcan, la evaluación de los procesos, etc. Así, estos últimos temas son los grandes ausentes de los debates en los órganos de gobierno colegiados, mientras sus miembros llenan las horas con debates vacíos y estériles sobre temas administrativos o personales. La consecuencia inmediata es una valoración degradante por inoperancia de los órganos de participación.

Por tanto, en esta línea nosotros planteamos: unas competencias más descentralizadas, es decir, dotar de mayores competencias a los Centros y a los Departamentos para descargar así a la Junta de Gobierno de la Universidad y, sobre todo, delimitar sus funciones.

Al mismo tiempo, resulta curioso que no se suscite el debate, aunque sí se trasluce, sobre uno de los problemas de gestión que tiene el mundo universitario que no es exclusivo de nuestra administración universitaria, sino que es del conjunto de las administraciones públicas. La aplicación de nuestra legislación administrativa hace la gestión lenta, pesada, tardía e ineficiente; no hay propuestas de modificación normativa encaminadas a vitalizar el sistema de gestión. En este sentido, ¿qué sucede automáticamente en el conjunto de las universidades y de las administraciones que pretenden introducir un elemento de agilidad de gestión? Generan entidades externas –fundaciones, distintas estructuras legales y conglomerados varios– para poder agilizar, con otro régimen jurídico, los procesos a los que se pretende dar mayor agilidad de gestión. Esa mayor agilidad administrativa es, en la actualidad, factible tecnológicamente y sin embargo, la legislación actual la obstaculiza totalmente y confronta la eficacia de lo privado a la lentitud e ineficacia de los sistemas de garantía públicos.

Y, por último, creo que hay otro elemento central de discusión en el que casi me voy al lado opuesto. Este modelo de universidad, indefinido y deslavazado, que emana de la política del gobierno es un modelo sin visión de futuro ¿qué pretende conseguir de las universidades, cuál es el objetivo de las universidades para el siglo XXI? Este objetivo no

puede quedar al albur de ninguna estructura específica e instrumental, sino que ha de tener una orientación, debe surgir de un debate, por tanto, agradezco este foro como punto de partida, pero debe ser un debate muchísimo más abierto.

La encuesta de la que se habló ayer y recogía la opinión de rectores y presidentes de Consejos Sociales es, a mi modo de ver, totalmente subjetiva. Esa encuesta habría dado unos resultados diametralmente opuestos si esta consulta se hubiera hecho a las personas aquí presentes. Más aún, si este debate o esta encuesta se trasladara a los órganos colegiados de las universidades sus respuestas serían también diferentes. Para enriquecer la autonomía universitaria, este debate debe abarcar al conjunto de la comunidad universitaria, integrando las diferencias de sus componentes. Bien que el Consejo Social asuma y asuma realmente sus funciones, con más contenidos, con más medios, con mayor sentido de responsabilidad, con menos funcionarización, y con unas perspectivas bastante más claras.

Es curioso constatar la omnipresencia de miembros de grandes empresas, de banqueros y de antiguos altos funcionarios o cargos públicos en las presidencias de Consejos Sociales y la casi total ausencia de –por ejemplo– el mundo de la agricultura, pequeños empresarios y representantes de importantes sectores de las nuevas tecnologías punta que no tienen porqué ser grandes empresas, sino a menudo son pequeñas empresas con criterios de innovación bastante interesantes para el mundo de la investigación y que enriquecerían las presidencias de los consejos sociales.

Dejamos aquí puestos sobre la mesa estos temas sobre la estructura de gobierno y añadiría otro más que también nos parece importante, y que suscitó debate en la sesión de ayer: ¿Cuál es el papel de las Universidades: han de competir entre sí, o –por el contrario– deberían diferenciar sus funciones y optar por distintos tipos de especialización, complementándose entre ellas?

La mejora de los métodos de gestión, de los sistemas de participación democrática, la especialización de las universidades y la coordinación del conjunto de sus actividades, que en líneas generales se desarrollan de manera insatisfactoria, no pueden devenir de la competencia interuniversitaria, sino de la colaboración e intercambio de propuestas y experiencias entre las mismas para subsanar los problemas que las acucian. Estos son los temas que dejo encima de la mesa.

Clementina Díez de Baldeón García

Portavoz del Grupo Parlamentario Socialista en el Congreso de los Diputados

Quisiera empezar mi intervención con un agradecimiento a las personas que han hecho posible este encuentro que considero necesario y que espero sea provechoso. Estoy segura de que en las conclusiones se recogerá todo este rico debate que se ha producido a lo largo de estos tres días y esperemos que sirva, precisamente, para el fin perseguido que es mejorar la calidad de las universidades.

Creo que lo verdaderamente importante, antes de hablar de cambios, es definir objetivos porque el cambio por el cambio no siempre es mejor, es decir, no siempre lo que se cambia mejora lo existente anteriormente. Por eso creo que lo más inteligente, por ser prioritario, es precisamente definir esos objetivos. La cuestión de fondo es qué tipo de Universidad queremos para el siglo y para el milenio que viene. Por ello, convendría empezar por hacer un análisis de fondo, porque no se trata únicamente de resolver qué órganos universitarios deben cambiar y cómo hacerlo o cómo modificar el gobierno de las universidades, sino ante todo, definir qué universidad queremos para saber qué órganos deben adaptarse a los cambios que se proponen.

Hoy vivimos asistiendo a cambios de enorme transcendencia que definen un nuevo modelo de civilización caracterizado por un proceso permanente y acelerado de mutación y nuevos conocimientos en una sociedad globalmente interconectada. En este contexto, la Universidad como principal institución transmisora del saber debe adaptarse a las demandas de esta nueva sociedad del conocimiento que está produciendo una verdadera revolución en todos los niveles. Ahora, cada diez años se duplica el volumen total del saber conocido. Este hecho afecta de manera profunda a la principal institución del saber, puesto que en la universidad tradicional la transmisión de conocimientos permanecía inalterable o con pocas variaciones durante largos periodos de tiempo. Ahora la Universidad debe afrontar el doble reto de ser un activo agente productor de conocimientos, si no quiere perder la primacía de la vanguardia investigadora, y al mismo tiempo debe estar en un permanente proceso de aprendizaje para estar al día de las novedades.

Junto a este reto, la Universidad debe afrontar otro no menos importante: dar respuesta satisfactoria a las nuevas demandas sociales. Demandas que procederán tanto de las empresas como de los individuos y que producirán un cambio del tipo de alumnos en las universidades. En este sentido hay que constatar una primera variación correspondiente al cambio demográfico producido en España. Desde hace veinte años, han llegado a las universidades oleadas de jóvenes que ocasionaron un masivo crecimiento y un verdadero problema de adaptación entre la oferta y la demanda. Ahora, esta tendencia se ha frenado como consecuencia del descenso de natalidad, lo que ocasiona un paulatino descenso del número de alumnos jóvenes que llega a las universidades. Este hecho está produciendo

nuevos efectos. Por una parte, va a incrementar la competitividad entre las Universidades para atraer a los estudiantes. Las universidades deberán afrontar la competitividad a través de una oferta atractiva de planes de estudio, profesorado y servicios si quieren mantener elevado el número de alumnos que les garantice unos ingresos suficientes a través de las tasas.

Por otro lado, y frente a quienes vaticinan que las aulas universitarias estarán más vacías en el futuro como consecuencia de este descenso demográfico, yo considero que por el contrario estarán llenas. Lo que ocurrirá es que habrá menos jóvenes y muchos más adultos. Y habrá más adultos porque la sociedad del conocimiento exige un permanente proceso de aprendizaje y los cambios acelerados y constantes producidos en el mercado laboral demandan versatilidad y adaptación como respuesta. Una misma persona no va a estar, como hasta ahora, en el mismo trabajo a lo largo de su vida, cambiará y las universidades tendrán que dar respuesta a esta nueva demanda social que se está produciendo, porque en adelante lo que habrá será una demanda complementaria de estudios ya cursados o bien una demanda incluso alternativa a los estudios que ya se han hecho. Como consecuencia, las aulas universitarias tendrán que ser mucho más flexibles, mucho más abiertas y el periodo de permanencia en esas aulas cambiará, porque el periodo de estancia universitaria, abandono y retorno será cíclico en muchos alumnos.

Hay otro reto importante para la universidad como es saber responder a las demandas de innovación tecnológica del mercado laboral. Hasta ahora la Universidad tenía el monopolio sobre la transmisión y la generación del conocimiento, pero ahora estamos viendo surgir instituciones al margen o indirectamente conectadas con el mundo académico que pueden llegar a ocupar el papel de la universidad si esta pierde el papel de vanguardia tecnológica y permanece anquilosada en conocimientos que tienen una relativa utilidad para ese mercado laboral. Este hecho está empezando a producir un incremento competitivo no sólo entre las distintas universidades sino de éstas con otras instituciones que tienen una capacidad de adaptación al terreno laboral extraordinario. Por tanto, creo que la universidad y los órganos de gobierno tendrán que ser muy flexibles, muy adaptables a esta nueva realidad del entorno.

En este contexto competitivo, considero crucial que los órganos de gobierno de las Universidades garanticen de manera rigurosa el control de la calidad y la acreditación de los títulos que se otorgan si queremos presentar titulados universitarios competitivos en el mercado laboral globalizado en el que estamos inmersos. Junto a esto, y dentro del respeto a la autonomía universitaria, considero necesario, hoy más que nunca, atender a las demandas de la globalización desde la coordinación del sistema que permita una puesta en común de programas y de títulos con las demás universidades de nuestro entorno. Se ha suscrito hace poco la Declaración de Bolonia que siguió a la Declaración de la Sorbona en la que Francia, Inglaterra, Alemania y el Reino Unido acordaron poner en común programas y títulos que permitan algo muy importante en el mundo que estamos viviendo, la movilidad de estudiantes y de profesores.

Por tanto, considero prioritario el control de la calidad, porque la excelencia de la formación resulta decisiva, para que nuestros estudiantes y titulados circulen por el mundo con el marchamo de calidad necesario y, por otro lado que haya una apuesta en común de los títulos y de los programas para permitir, precisamente, esta necesaria movilidad de estudiantes y de profesores.

En definitiva, lo verdaderamente importante es saber que estamos en un cambio fundamental, en un periodo de adaptación que supondrá nuevas demandas. Las personas recla-

marán más servicios a la universidad porque el proceso de aprendizaje es continuo, y afectará al profesorado que deberá saber adaptarse a los cambios poniendo al día sus metodologías y áreas de conocimiento.

Por tanto se trata básicamente de crear una Universidad abierta, flexible a las demandas sociales y a las necesidades del mercado laboral con una gestión eficaz y transparente.

¿Cómo conseguirlo? Hasta aquí, he tratado de definir los principales cambios y los retos que considero deben abordar nuestras universidades. A lo largo de estos días, ha habido muchas y muy sugerentes aportaciones, pero en mi opinión lo que debe hacerse tiene que descansar sobre tres patas o, por lo menos, tiene que tener un apoyo fundamental en dos. Por un lado, considero imprescindible profundizar en la autonomía universitaria. ¿Qué implica esta profundización o avance en la autonomía universitaria?, por un lado, una extraordinaria libertad académica y un incremento de la capacidad de autogobierno pero, por otro, una apuesta decidida en la transparencia en la gestión, un mayor control económico, una verdadera corresponsabilidad de las universidades y, desde luego, una evaluación rigurosa de las mismas. Creo que la fórmula sería una mayor flexibilidad junto a la necesidad de rendir cuentas, mayor capacidad de decisión, pero por otro lado también, mayores controles, mayores controles económicos y de calidad. En estas jornadas se ha defendido la necesidad de incrementar el poder de los órganos personales. Yo creo que la capacidad de decisión tiene que ser en gran medida de los órganos personales, pero cuidado también con las reacciones pendulares. No podemos o no debemos, pasar de un sistema asambleario a un sistema en el que unos, muy pocos decidan y, sobre todo que quienes decidan sean únicamente gestores. Creo que, en ningún caso, la flexibilidad y la capacidad de decisión personal puede estar reñida con la necesaria participación. Los instrumentos democráticos de participación tienen que mantenerse, lo que tenemos que encontrar es la definición de unos ámbitos de actuación que no choquen unos con otros. Lo que no resulta conveniente, no es lógico, no es inteligente, es precisamente repetir funciones, pero creo que la participación universitaria, ese logro democrático, resulta imprescindible y es irrenunciable. Por eso, el problema sería que existiese ahora una reacción pendular y se tratase de recortar la participación de los diversos colectivos universitarios. Las universidades no son empresas y, efectivamente, ayer recordaba un rector que los estudiantes no son usuarios, son algo más importantes que usuarios, son también agentes activos y los profesores tampoco son usuarios, son también agentes activos. Por tanto, ¡ojo! con entender o llegar a la conclusión de que una universidad es una empresa, es algo mucho más complejo, tiene que funcionar con una gran agilidad, con una gran flexibilidad, pero también con sistemas de control democrático y de participación porque, en definitiva, se trata de dar respuestas múltiples a colectivos complejos y, en cualquier caso, la participación siempre será fundamental, la participación es necesaria. Creo que también es muy importante que en este concepto de autogobierno lo que se haga sea priorizar los intereses colectivos, los intereses sociales sobre intereses corporativos. Es evidente, porque la única forma de dar respuesta y adaptarnos al cambio y a las demandas sociales es precisamente tener los oídos muy abiertos a estas demandas y las fórmulas corporativas siempre son paralizadoras, son autistas, son excluyentes y el verdadero mal de la universidad, lo que le hace ser catatónica es este corporativismo incapaz de adaptarse a los cambios y a las demandas sociales. Pero a la larga, únicamente un proceso de adaptación a la demanda social y a los cambios es lo que hará que las universidades sobrevivan y que sean verdaderamente ágiles porque, de lo contrario, su tradicional monopolio de la información y del conocimiento quedará en entredicho.

Segunda cuestión que considero clave: me parece importante que exista un órgano de

decisión y de debate profundo de todos los problemas universitarios. Creo que las universidades deben tener una gran capacidad de respuesta, ser autónomas, con autogobierno, pero es muy importante definir un sistema universitario de todo el país, de España, que funcione. Creo que el órgano competente es el Consejo de Universidades, que tiene por Ley las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento, sin embargo, estamos viendo que este debate profundo, debate de gran calado social no se está produciendo o no suele producirse en el mismo. El Consejo de Universidades se diseñó cuando todavía no se habían producido las transferencias a las 17 Comunidades Autónomas. Por tanto, de alguna manera, pese a que se define claramente cuales son sus funciones, sin embargo, ha devenido en un instrumento que corresponde a otra edad geológica que es anterior a todo el proceso de las transferencias universitarias. Es necesario readaptarlo. O lo reajustamos y lo cambiamos de arriba a abajo y lo rediseñamos o creamos otra cosa nueva, pero lo que debemos tener muy claro es que tiene que haber un órgano a nivel estatal de ordenación, coordinación, planificación y asesoramiento, ¿por qué?, porque lo contrario implica una atomización en diecisiete sistemas cerrados e inconexos que es lo que está ocurriendo. Debemos tener claro que la defensa de la autonomía universitaria, la defensa del autogobierno necesita un instrumento de coordinación. Las universidades no pueden ser vasos comunicados, tienen que ser vasos comunicantes porque no tiene sentido que a fin de este milenio, principios del milenio que viene, cuando se están estableciendo redes permanentes de contacto entre universidades, cuando existen Declaraciones como la de la Sorbona, que España no firmó aunque sí suscribió la de Bolonia, no parece razonable que no tengamos una mayor coordinación entre nuestras universidades. Ahora resulta muy difícil que un estudiante vaya de una universidad de una Comunidad Autónoma a otra y la movilidad estudiantil es imprescindible en este momento de globalización, es clave, es básica. Por tanto, creo que hacer este órgano de reflexión profunda que atienda entre otras cosas, cuestiones como ésta me parece inaplazable.

¿Qué funciones tendría que tener o cómo se debería hacer? Creo que el Consejo de Universidades tiene que ser liberado de las cargas tradicionales, de lastres burocráticos que tiene encomendados porque ese papel le hace no poder atender las cuestiones de fondo, le hace no abordar problemas estructurales. Por ejemplo, ¿dónde se están debatiendo en este momento, y es imprescindible hacer este debate, los problemas estructurales de la Universidad?

Hay un problema de financiación puesto sobre la mesa. España destina al gasto universitario la mitad de los países de la OCDE. Esta es una realidad y en algún momento tendremos que abordar seriamente un plan de financiación plurianual que permita situarnos en la media de los países de nuestro entorno. También deben aportarse fórmulas para la mejora de la calidad y la gestión y creo que también es importantísimo que haya un organismo que defienda un principio fundamental en democracia que es la garantía del principio de igualdad de oportunidades.

Me van a permitir sólo un dato, parece que ahora cualquier chico o cualquier chica con capacidad puede estudiar, pero el *Informe sobre desigualdades educativas*, indica que el 72% de los hijos cuyos padres tienen titulación universitaria va a la universidad, mientras que sólo lo hace el 49% de hijos de padres con estudios secundarios, y únicamente un 27% de hijos cuyos padres tienen estudios primarios. Y hay otro dato preocupante. España es uno de los países europeos que menos dinero dedica a becas y ayudas directas a estudiantes. Concretamente, un 2'4% del gasto educativo frente a países como Dinamarca o Suecia que destinan el 16 y el 15% del gasto total. En dos años, del 96 al 98, hay 27.000 becarios

menos y se perdieron 6.000 millones del presupuesto destinado a becas . Me parece crucial garantizar el principio de igualdad de oportunidades.

Y decía, y con esto termino, que para liberar al Consejo de Universidades deberíamos crear otro instrumento u otro órgano que podría ser nuevo. Me refiero a la creación de una Agencia Estatal de Acreditación. Decía al principio, que me parece clave el que exista un control riguroso de la calidad y eso lo tiene que garantizar también el Gobierno, el Estado. Porque lo contrario implicará que asuntos tan bochornosos como los que hemos visto hace unos meses, en los que algunas facultades no cumplían con la inspección comunitaria en lo referente a parámetros de calidad tales como dotaciones, instalaciones o la existencia en el curriculum de asignaturas que se consideran imprescindibles , sigan produciéndose. El control sobre la calidad y que los estudiantes que salgan con una titulación oficial tengan el marchamo de la calidad es imprescindible. La Agencia Oficial de Acreditación podría tener esta misión y servir también para descargar el Consejo de Universidades de todas estas tareas burocráticas que le hace tener respuestas lentas e inoperativas. Por ejemplo, la homologación de los títulos extranjeros se hace muy tarde y se incumplen los plazos. Sin embargo, debería funcionar de forma engrasada y mas ágilmente. Por otro lado, esta Agencia Estatal de Acreditación debe también asumir nuevas funciones y efectuar un control exhaustivo sobre la calidad de los centros privados. Ayer se decía algo muy importante y es que la calidad o el control académico se hace a priori, jamás se hace a posteriori y la calidad tiene que ser a posteriori también o a lo largo de todo el proceso. Calidad a priori para abrir nuevas universidades y ampliar titulaciones, y proceso de control de la calidad también a posteriori, porque la acreditación de la calidad académica es la garantía que van a tener nuestros titulados para hacer frente a la competitividad laboral de un mercado globalizado.

En definitiva, y perdón por haberme extendido, creo que debemos esforzarnos para lograr una Universidad de calidad, autónoma, abierta, mucho más flexible, participativa, competitiva, transparente en la gestión, pegada al terreno y capaz de dar respuesta a las demandas sociales y a los retos futuros.

Juan Carlos Guerra Zunzunegui

Representante del Grupo Parlamentario Popular

Yo quisiera plantear, en primer lugar, cuál es la situación de nuestra Universidad. Me excusarán que lo haga con unos rasgos muy generales, teniendo en cuenta el tiempo del que disponemos y por que conocen Vds. perfectamente estos temas, con mucha mayor intensidad que yo. Nos encontramos con una Universidad que ha aumentado de 600.000 alumnos a aproximadamente 1.600.000, en este curso nos situaremos en algo menos, de 1.550.000 alumnos, titulándose anualmente alrededor de 200.000. Por lo tanto desde ese punto de vista, es positiva la situación y los avances y el esfuerzo que ha hecho nuestra sociedad en los últimos años, podría afirmar que ello se ha producido desde el inicio de la Democracia. Ahora bien, si nosotros preguntáramos fuera de este Foro, a ciudadanos con estudios medios, a padres de familia o a alumnos ¿Qué es nuestra Universidad en estos momentos? La mayoría nos responderían: es una Universidad masificada, en donde las enseñanzas que se imparten no son las que demanda la sociedad, existe una cierta endogamia y una falta de apertura a la sociedad. Cada una de estas contestaciones tiene sus pros y sus contras:

Masificación: es indudable que si hemos dado un gran paso en lo que respecta al número de alumnos ello produce, indudablemente una cierta masificación, ese no es de los problemas para el futuro, ya que en los próximos diez años disminuirá el número de nuestros alumnos hasta llegar a un millón aproximadamente, por las causas que todos vds conocen de baja de la natalidad, y el citado número de estudiantes puede ser absorbido por nuestra Universidad sin ningún problema.

Enseñanzas no acordes con las que precisa la sociedad: aquí quiero referirme a que a pesar de que muchas de nuestras Universidades han creado nuevas titulaciones, hay que reconocer que aún quedan por crear enseñanzas y titulaciones más adecuadas a lo que demanda nuestra sociedad en estos momentos.

Endogamia: no puedo tratar este tema con suficiente extensión y además entiendo que se podría efectuar un seminario al respecto, pero en parte sí es cierta la crítica que se hace al respecto.

Falta de apertura a la sociedad: a pesar de los Consejos Sociales, a pesar del espíritu de la L.R.U. es cierto que existen una cierta disfunción, o falta de conocimiento de la sociedad respecto de la Universidad.

Bien, con estas características y entrando en el tema de estas jornadas: Órganos de la Universidad podríamos preguntarnos: ¿Cómo se ha regido nuestra Universidad desde el año 1983? La L.R.U. fue indudablemente un paso, no diré que totalmente acertado pero creo que en conjunto fue positiva. Nos encontramos y ello me congratula, aunque no estuve presente ayer, por las referencias que he tenido y por lo que hoy han expuesto los cuatro representantes de los Grupos Parlamentarios de los diferentes partidos, es que hay que ir a

una reforma de la L.R.U., esto no lo decimos solamente los representantes de los partidos, sino los Rectores, Presidentes de Consejos Sociales etc. etc., podemos afirmar que existe unanimidad respecto de la modificación de la L.R.U. no solamente en lo que respecta al Título V en el tema de profesorado y de fijar las bases respecto de la carrera docente en España, sino además en lo concerniente a los Órganos de Gobierno y otros aspectos de la L.R.U. Pero teniendo en cuenta que esta Legislatura está finalizando, podemos afirmar que en la próxima, cualquiera que sea el gobierno que obtenga la confianza del pueblo español tendrá que presentar al Parlamento la correspondiente reforma de la L.R.U. Tiene sus problemas, todos conocemos que es una Ley Orgánica y por lo tanto necesita de mayoría absoluta y además deberá ser una Ley con el máximo consenso posible, no puede haber al respecto "banderías políticas", sino una Ley para la reforma y mejora de nuestra Universidad en el siglo XXI.

Bien, en la reforma de la L.R.U. estamos todos de acuerdo pero ¿qué tipo de reforma?, a este respecto, hay sin duda diferentes concepciones y hoy me atrevo a indicar algunos rasgos respecto de la reforma de los Órganos de Gobierno.

Yo particularmente y como Partido Popular, creo absolutamente en la autonomía de las Universidades, no solamente porque lo dice nuestra Constitución, que ya es suficiente, sino además, porque la tendencia mundial y la de los países de la Unión Europea así como los países más avanzados del otro lado del Atlántico se dirige cada vez más a una mayor autonomía Universitaria, como se pone de relieve en un libro a mi juicio muy interesante y que me ha servido este verano casi de libro de mesilla: "La Universidad en el cambio del siglo", y lo manifestado por los diferentes intervinientes y las conclusiones que el exRector Bricall hacía al respecto, y recogiendo de la Magna Carta Universitaria de Bolonia la definición de la Universidad "como una Institución autónoma, que de manera crítica produce y transmite la cultura por medio de la investigación y de la enseñanza", agregando más adelante, que para abrirse a las necesidades del mundo contemporáneo exige disponer para su esfuerzo docente e investigador de una independencia moral y científica frente a cualquier poder político y económico. Yo creo que esto es así pero, indudablemente como quiera que la sociedad aporta el 80% aproximadamente de los recursos económicos de nuestras Universidades (me estoy refiriendo claro está a nuestra Universidad Pública, que es más del 90% de las existentes en España) por ello es indudable que cuando una sociedad pone a disposición de un servicio público unos medios importantes, quizás no suficientes indudablemente, pero si cuantiosos, tiene que existir un control por parte de esta sociedad. La L.R.U. quería que ese control se efectuara fundamentalmente a través de los Consejos Sociales pero ¿cuál ha sido la experiencia que hemos observado durante estos años respecto a los Consejos Sociales?, es cierto que quizás no han tenido un control respecto de los objetivos de las Universidades y especialmente de los medios económicos puestos a disposición de las mismas, es decir, tú Universidad recibes tanto dinero de la sociedad, dame cuenta de la utilización que has efectuado con el mismo, los objetivos conseguidos y los logros en la mejora de la calidad. Hay que reconocer que en nuestras Universidades, y en los dos primeros cursos existe un gran fracaso escolar, muy superior si lo comparamos con las universidades de nuestro entorno en la Unión Europea. Con esta conclusión, por supuesto, no se puede generalizar a todas nuestras Universidades y ya nuestra sociedad está diferenciando respecto de la calidad y resultados de unas y otras Universidades Públicas; eso de que todas son iguales, todos los títulos tienen el mismo valor, no es cierto. Se está empezando a distinguir perfectamente la calidad de algunas, así como la preparación de sus titulados. Pues bien, junto al control económico el Consejo Escolar debe también poder exigir un nivel de calidad.

Por otra parte hay que plantearse una reforma del Consejo Escolar en el sentido de que las personas que formen parte de los mismos no deben ser ex-consejeros o ex-altos cargos políticos de uno u otro signo, sino que debe ser una representación mucho más exacta de lo que es nuestra sociedad y no una fórmula de colocación de ex-políticos en activo. Por ello, resumo respecto de la función de los Consejos Sociales como órganos de la Universidad en donde se dé cuenta del cumplimiento de los objetivos y del control de los medios financieros, pero fuera de ese control el Partido Popular apoya la absoluta autonomía de la Universidad, es decir, en lo que respecta a la elección del Rector o de Decanos hay que estudiar si la elección del Rector, de los Decanos se debe hacer, con el sistema actual o, por el contrario, debe ser abierto con una elección universal y ponderada.

Es indudable que en la mayoría de los países de la Unión, y quiero subrayar el magnífico trabajo que el profesor Vicente Ortega nos ha facilitado en estas jornadas respecto de la legislación o de cómo funcionan los Órganos de Gobierno, se observa que la elección del Rector se hace exclusivamente por el Claustro. En el sistema Británico, el Gobierno nombra en cada Universidad, independientemente del Rector, una personalidad que le represente pero no es el momento o por lo menos es prematuro definirse respecto de la elección del Rector, pero sí apoyamos que tanto el Rector como la Junta de Gobierno etc. tienen que tener mayores facultades de decisión y plena independencia respecto del Consejo Social, dando cuenta al mismo exclusivamente de los temas anteriormente referidos.

Es indudable que hay otras modificaciones imprescindibles en la futura L.R.U., en las que no puedo entrar porque hoy nos ocupamos exclusivamente de los Órganos de Gobierno, pero no puedo dejar pasar la ocasión y aunque no se refiera al objeto de estas Jornadas, de señalar la enorme preocupación de la sociedad, por el fracaso que se está produciendo en nuestras Universidades, casi el 35% de los alumnos abandona en los dos primeros cursos sus estudios.

Recientemente en un periódico nacional se publicaron unas interesantes declaraciones del Rector de la Politécnica de Madrid y actual Presidente de la CRUE en donde manifestaba que aproximadamente la media en carreras técnicas en España era de 7 años y en carreras no técnicas aproximadamente de 6. Considero que estas medias no se corresponden si las cotejamos con las europeas, quizás porque la selección de los estudiantes al terminar la secundaria es superior, como en Alemania, pero es indudable que si nuestras facultades –quito algunas como Medicina–, sus estudios comprenden 5 años, el que la media suba a 7 ó 6 años es un costo para la sociedad muy importante.

Resumo porque no puedo pasarme del tiempo previsto ¿Reforma de la L.R.U.? sí, yo creo que hay unanimidad, reforma que no esté basada en “banderías políticas”, sino que se efectúe en la próxima legislatura con el mayor consenso posible.

¿Modificación en general de la Universidad Española?, absolutamente necesaria máxime cuando dentro de breves meses nos adentramos en el siglo XXI, tenemos sin duda que corregir las facetas negativas que he expuesto antes.

¿Autonomía? El máximo de autonomía, no solamente porque así lo dice nuestra Carta Magna sino además porque es la tendencia de las universidades en Europa y no digamos de las de Estados Unidos, Canadá, etc.

¿Reforma de los Consejos Sociales? Es indudable, tanto en su composición como en sus funciones éstas que, repito, deben de ser exclusivamente de control de los objetivos y de control de los medios que facilita la sociedad.

¿Mayores competencias y ejecutividad de los Rectores y de las Juntas de Gobierno? Sin duda.

Quiero finalmente, indicar algo que no he olvidado: desde la Ley de Reforma Universitaria hasta ahora hemos asistido al total traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas en lo referente a las Universidades, por ello hay que estudiar las pertinentes representaciones de estos gobiernos autonómicos en la Universidad. He leído recientemente cómo en el Estatuto de la Universidad de Barcelona en la segunda República Española había cinco representantes de la Generalidad, yo no creo que haya que copiar miméticamente esta representación, pero creo sin duda que debe existir una representación de los gobiernos autonómicos.

CONCLUSIONES



Conclusiones

Vicente Ortega Castro

Secretario General del Consejo de Universidades

Como comprenderán todos ustedes, resulta complicado sacar conclusiones sobre la marcha, en el momento en que acaban de finalizar los debates, y hacer afirmaciones tajantes y cerradas sería, por mi parte, presuntuoso y arriesgado. Así que lo que voy a hacer es utilizar, como es práctica común cuando se hacen búsquedas en la literatura científica, palabras clave, es decir, vamos a ver qué cosas se han oído y cuáles han sido los grandes conceptos que se han repetido a lo largo de los informes, las ponencias y los debates, y sobre los cuáles ha habido, con matices, una práctica unanimidad. Son términos que van a indicar, en definitiva, las estrategias y políticas a seguir para concluir con la reforma de la norma.

Uno de los primeros aspectos que se han tratado aquí ha sido la pertinencia de abordar una reforma de la ley. Un Consejero ya planteó la cuestión, que apareció también en la primera intervención del Ministro, cuando señaló la necesidad de su modificación por razones políticas y sociales, y que se ha repetido en diversas ocasiones. Y creo que en este sentido ha habido un consenso en las intervenciones; parece, pues, que sí es necesaria la reforma, sobre todo y como se ha dicho, pensando en el futuro y en los cambios que ha experimentado la sociedad española, que es muy distinta de la del 83.

Ha habido también un debate sobre si debe procederse a una reforma gradual o realizar grandes cambios. A mí me ha parecido interpretar, sobre todo en la jornada de ayer, que casi todo el mundo, incluso desde posiciones políticas distintas, apuesta por reforma, no cambios bruscos, es decir, se inclina porque aprovechemos la experiencia y hagamos reformas en aquellos aspectos en que sea necesaria. Yo creo que en este sentido ha habido también bastante consenso, incluso entre participantes no directamente interesados en dichos cambios. Por ejemplo, en el resultado de la encuesta a miembros del Consejo de Universidades y Presidentes de Consejos Sociales, se puede deducir que si se pregunta a los Rectores sobre la valoración de su gestión responderán muy positivamente, la verán muy buena. Pero es que no han sido sólo los Rectores quienes han respondido así, es que han sido un ex-Consejero de una Comunidad, un ex-Comisionado y una Consejera que está aquí con nosotros de la Comunidad quienes también han hecho valoraciones muy positivas, en términos generales, sobre el resultado del comportamiento y la eficiencia de las universidades en estos últimos periodos, teniendo en cuenta además las condiciones de contorno en que se encontraban. Por tanto, una conclusión es que no hay que hacer catastrofismo como a veces sucede, pensando que todo ha ido muy mal; las cosas han ido razonablemente bien, nos enfrentamos en el 2000 a una situación nueva y es necesario, aprovechando la experiencia que tenemos, proceder a reformas graduales. Creo que en torno a esto también hay consenso.

Por otra parte, probablemente la palabra autonomía ha sido la más repetida, y lo que sí parece es que nadie la cuestiona. Yo creo que la autonomía no es ya un problema, a menos que se vieran ataques a la misma en el futuro, cosa hoy por hoy impensable dado que es una cuestión perfectamente asumida que nadie cuestiona ni debe cuestionarse. Por ello, lo que se han planteado son interpretaciones de la autonomía de la institución, autonomía de las partes, etc. Y aparece un cierto énfasis en la organización del servicio público, en el sentido de la necesidad de prestar atención a la organización de la universidad como servicio público para hacer frente a un nuevo tipo de retos y de misiones y de estructuras, y también a esa responsabilidad social que es, como servicio público, el contrapeso y el equilibrio a la enorme autonomía y al gran grado de libertad que tiene la universidad y que debe tener para que crezca la creación científica.

Se han escuchado asimismo estos días términos como desregulación y flexibilidad para hacer posible la diversidad —otra palabra que ha aparecido mucho—. Este último aspecto habrá que tenerlo en cuenta también, pensando fórmulas para que los sistemas tiendan a la diversificación y a tener sus propias señas de identidad. Por otra parte, se ha hablado de evaluación; es una palabra que hemos oído en múltiples ocasiones a lo largo de casi todos los informes y de todas las ponencias y, vinculados a este término, han aparecido las estrategias y los objetivos como lo primero que hay que fijar para posteriormente evaluar los resultados.

Se ha hablado de contratos-programas entre las Administraciones y las Universidades, fórmula que se está aplicando ya. Las Administraciones fijan los objetivos y los resultados previstos y establecen contratos. Y es que para mí una cosa importante es algo que ya estaba contenido en el primer informe y que tendría que habernos llevado a cambiar el título de este Encuentro. Me explico: salvo el primer día de estas jornadas, el debate se ha focalizado siempre en el sistema de gobierno de las universidades; es lógico, ese era el título del seminario. Pero el sistema de gobierno no debe ser sólo de las universidades, el sistema de gobierno del conjunto también compete al Estado y a las Comunidades Autónomas. Y en este sentido, se ha señalado que a veces lo que puede haber habido ha sido una hiperacción por parte de las universidades para fortalecer su autonomía incipiente desde el 83 y reconocida, frente a las omisiones, en algunas ocasiones, del Estado y de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus funciones. Creo que hablar de ello es importantísimo, sobre todo cuando se trata de hacer una norma donde el Estado tiene unas competencias, las Comunidades otras y las universidades otras distintas.

En otro orden de cosas, creo que tanto en los informes como en la mayor parte de las ponencias ha habido una unanimidad aunque con matices, en torno a la necesidad de aumentar las funciones y atribuciones de los órganos unipersonales, disminuyendo pero no eliminando las de los órganos colegiados, diferenciando las funciones y atribuyendo además responsabilidades bien definidas. En este sentido, algún Rector señaló la confusión existente en muchos casos sobre la responsabilidad de los órganos colegiados y sus funciones.

Prácticamente nadie ha cuestionado la participación social externa en el gobierno de la Universidad; lo que no existe es unanimidad sobre la forma de llevarlo a la práctica. Se apuntan Consejos Sociales actuales, o reformados, o parecidos... Aquí las experiencias internacionales pueden ser muy válidas, pero yo diría que en lo que sí que ha habido cierto consenso es en que los modelos de otros países no son directamente aplicables porque las culturas, las tradiciones y las historias de cada país son distintas, aunque sí que pueden ser referencias para mejorar y para reformar algunos aspectos.

Ha habido práctica unanimidad en que la elección del Rector se lleve a cabo por la comunidad académica, y en que debe seguir haciéndose así. No se ha hablado de porcentajes de los distintos grupos a la hora de la elección, ni de si debe hacerse mediante voto directo o voto ponderado. Tampoco ha habido un consenso sobre si debe hacerse con participación exterior a la Universidad, pero si parece que tiene que estar presente la Comunidad Académica, con la participación en la determinación o en la elección de determinados órganos de gobierno. Sobre el modo de formar el Gobierno no se ha llegado a ningún tipo de unanimidad, al menos que yo haya apreciado. Lo que se han planteado han sido distintos modelos.

En lo que respecta a financiación, se ha insistido mucho en esa línea de la evaluación y de que hay que ir cada vez más a establecer sistemas de financiación basados en objetivos y buscando también los resultados, ya sea número de alumnos, número de titulados, investigación y evaluación. Curiosamente ya se apuntaba esto en la encuesta presentada estos días, y en la que una parte importante de los encuestados daba gran importancia a la evaluación para la financiación. Y en cuanto al profesorado, ha habido una respuesta del ochenta y tantos por ciento de insatisfechos con el sistema actual, si bien a la hora de buscar soluciones las respuestas quedan muy divididas y no existe un claro consenso en torno a las medidas a adoptar.

Bueno, yo creo que estos aspectos serán objeto de otros debates. El Gobierno, en su día, presentará la nueva norma y el Parlamento tendrá que discutirla y sancionarla, y en la medida en que pueda yo colaborar, le recordaré que soy manchego y que decía D. Quijote a Sancho Panza cuando daba consejos para el gobierno de la Ínsula Barataria: pragmáticas, pocas, breves y que se puedan cumplir.

Epílogo

Jorge Fernández Díaz

Secretario de Estado de Educación, Universidades, Investigación y Desarrollo

Cuando este Encuentro toca a su fin y tantas, diversas e importantes ideas se han aportado resulta bastante difícil y un poco atrevido por mi parte tratar de volver monográficamente sobre algunos de los temas que aquí se han tratado. Yo he venido aquí fundamentalmente a oír, a escuchar lo que se ha dicho en conferencias, mesas redondas y coloquios y también en los pasillos. Como en una sinfonía moderna no acabada y con una partitura común sobre los sistemas de gobierno, he escuchado cuerdas, metales y percusión. He escuchado con atención e interés la música y me ha gustado. Permítanme, por lo tanto, que felicite a todos los que de un modo u otro han participado en este Encuentro y, créanme, que después de esta primera impresión musical estudiaremos en la Secretaría de Estado la letra de los documentos que nos han presentado para ir componiendo y orquestando la sinfonía final que será la nueva Ley para el Sistema Universitario.

Creo sinceramente que el objetivo de este Encuentro se ha cumplido e incluso ha ido más lejos de lo previsto pues, en conexión con los sistemas de gobierno, han salido a la luz importantes ideas sobre profesorado, calidad, financiación, sobre los que habrá que insistir en otros Encuentros o Seminarios.

En el espléndido trabajo del profesor Ginés Mora, que he tenido ocasión de hojear y que leeré más detenidamente, se comienza con una cita que dice: «Escribir sobre estructura, gobierno y liderazgo de las Universidades en momentos de estabilidad es una tarea peligrosa. Hacerlo en un periodo de reformas es probablemente una insensatez».

Esta cita me dejó por un instante, perplejo, pues no pretendemos en el Ministerio crear peligro ni alarma social y no creo que seamos unos insensatos. Luego me quedé más tranquilo, pues escribir no es gobernar y en un discurso de apertura el Ministro dejó meridianamente clara la necesidad política de modificar la actual Ley de Reforma Universitaria.

Yo, por mi parte, trataré de dar unas pinceladas sobre algunos de los cambios sociales que se han producido y las tendencias que se observan y que inciden sobre cambios que deben producirse en el sistema universitario y que creo que afectan también al modo de gobernar dicho sistema.

En primer lugar, es un hecho que ya ha sido comentado en otros foros y que en cierto modo preocupa a los responsables de las Universidades que está cambiando rápidamente la estructura de la demanda tradicional de formación superior, tanto cuantitativa como cualitativamente.

La situación pasada reciente, y aún la actual, de oferta de enseñanzas y plazas para los estudiantes que acceden a la Universidad ha estado basada en un exceso de demanda, con lo cual la oferta se hacía sobre un mercado cautivo y además compartimentado. Inevitable-

mente ésto tiende a amortiguar la presión social de la demanda exterior y a incrementar la tendencia a la oferta basada en la presión interior de las corporaciones, en este caso, las Universidades.

No quiero con ello decir, pues sería injusto, que las Universidades hayan sido insensibles a la demanda, ni las Administraciones Públicas competentes, pues se observa, sobre todo, con la creación de nuevas Universidades, una voluntad de implantar enseñanzas y titulaciones nuevas o de fuerte demanda. Pero no siempre, ni principalmente, ha sido este el criterio que ha primado.

Sin duda, los criterios para la toma de decisiones en este aspecto de la política universitaria deben modificarse, y no sólo los criterios sino la forma de tomar las decisiones, en definitiva, de planificar, de gobernar, de dirigir.

La oferta de enseñanzas regulares de las Universidades no puede estar orientada sólo en función de la demanda. Ello conduciría a la larga a un empobrecimiento de la ciencia y de la cultura. Pero tampoco puede estar de espaldas a los cambios rápidos de cohortes que hayan llegado ni a las demandas y exigencias sociales.

Por otro lado, les confirmo la intención de la Secretaría de Estado de romper la actual compartimentación de los distritos universitarios, de forma que se favorezca la movilidad de los estudiantes y la competitividad entre las Universidades. A tal fin, está en fase avanzada de estudio un proyecto de Decreto que modifica los procedimientos de ingreso en las Universidades y es mi intención que pudiera ser aplicable para el curso 2000/2001. Junto con esta modificación legislativa aumentaremos significativamente el número y cuantía de las becas a los estudiantes para hacer efectiva la movilidad.

La caída de la demanda en el acceso a la Universidad debida al descenso demográfico se ve ya, y se verá cada vez más, compensada por el crecimiento de la demanda de Formación Postgraduada en sus múltiples y variadas facetas de formación especializada, maestrías, formación permanente, etc.

Resulta interesante leer los suplementos dominicales de los diarios para observar cómo en este tema las Universidades se anuncian y compiten con otras instituciones en la búsqueda de estudiantes o «clientes». Es un fenómeno relativamente nuevo y, en general, positivo. El mercado entra en una parte de la actividad de las Universidades. Me pregunto: ¿los procedimientos de implantación y gestión de esta oferta siguen las normas y métodos habituales de la toma de decisiones de la oferta reglada?

La importancia creciente de este tipo de demanda también requiere cambios en la gobernanza y en la gestión de las Universidades.

En segundo lugar, se observa tanto internacional como nacionalmente una tendencia al cambio en las formas de financiación de las Universidades públicas. Por un lado, se produce un estancamiento en la cuantía de las subvenciones públicas incondicionadas, que van sustituyéndose parcialmente o ampliándose por subvenciones sujetas a programas concretos y a objetivos a alcanzar, bien mediante la concertación entre las Administraciones Públicas o a través de subvenciones competitivas para proyectos de I+D y de formación especializada u otros.

La descentralización, con el traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas ha supuesto un cambio en la relación entre las Universidades y las Administraciones Públicas de las que dependen. Al reducirse la dimensión del sistema universitario a financiar y a coordinar y a aumentar la proximidad entre Administración y Administrado, puede y debe mejorar el conocimiento de las necesidades y del rendimiento de cada Universidad y pueden y deben diversificarse las formas y cuantías de la financiación para lograr mayor

eficiencia en la utilización de los recursos públicos. Así se está haciendo ya en algunas Comunidades Autónomas y la tendencia es creciente y el fenómeno positivo.

Comprenderán ustedes, y algunos ya lo habrán experimentado, que los métodos y procedimientos de gestión tanto de las Administraciones Públicas como de las Universidades, deben también modificarse, profesionalizando la gestión económico-financiera y acercándose a métodos empresariales, dado el alto volumen de recursos materiales y humanos que manejan las Universidades.

Por otra parte, en la búsqueda de una financiación suficiente, las Universidades deben incrementar los ingresos propios, procedentes de fuentes privadas, por prestación de servicios. Es otra actividad próxima al mercado, que genera competencia y que requiere, obvio es decirlo, métodos de gobierno, dirección y gestión distintos de los habituales.

En relación con las formas de financiación, a las que me acabo de referir, y en estrecha conexión con la naturaleza de servicio público de las Universidades y la responsabilidad social que tanto ellas como los gobiernos tienen, es necesario prestar más atención a la evaluación institucional de la calidad.

La cultura de la calidad está muy implantada y desarrollada en los Estados Unidos, tanto en las Universidades como en los Gobiernos –Federal y Estatal– y sobre todo en la sociedad, que es capaz a través de los sistemas de información de conocer y elegir dentro de un sistema universitario altamente diversificado y competitivo.

En Europa desde principios de esta década se ha ido generando dicha cultura y hoy con diferencia según países, goza de un nivel de implantación razonable.

En España y gracias al Plan Nacional de Evaluación de la Calidad, se va introduciendo y arraigando la cultura de la evaluación y van estableciéndose Agencias en las Comunidades Autónomas que trabajan directamente sobre el terreno y en coordinación y cooperación con el Consejo de Universidades.

Todo ello es positivo y les repito la intención del Ministro de potenciar las acciones y planes sobre la evaluación. Sin embargo, hasta ahora los Gobiernos Central y Autonómicos, y los propios de las Universidades no hacen, o lo hacen de forma muy limitada, uso de las conclusiones de las evaluaciones para su toma de decisiones. Esta situación también debe cambiar en el futuro, pues de lo contrario la evaluación se convertiría en un puro ejercicio académico que acabaría agotándose.

El Sistema Universitario español es altamente descentralizado y, como se señala acertadamente en el estudio de los profesores Francisco Pérez y Jose M^o Peiró que fue presentado anteaer, «en los sistemas descentralizados la dirección a través de la información es más eficiente que la dirección centralizada por normas. Para ello se hace necesario desarrollar un sistema de indicadores que proporcionen información adecuada comprensiva y puntual a todos aquellos órganos que tienen la responsabilidad de gobernar, dirigir y gestionar las diferentes unidades del Sistema Universitario».

He aquí un importante reto tanto para el Gobierno del Estado, como para los Gobiernos de las Comunidades Autónomas y los Gobiernos de las Universidades para orientar, gobernar y dirigir las políticas universitarias en un esquema de coordinación e información.

Si para toda la sociedad y la mayoría de sus instituciones empresariales, sociales y culturales la innovación es una de las grandes realidades actuales, para las Universidades es un valor importante, máxime si se tiene en cuenta el aspecto del valor del conocimiento en la sociedad actual.

Entre las muchas definiciones del concepto una sencilla pero clara es la que dice que la innovación es el resultado de la transformación de un conocimiento en una acción, motiva-

da por reactividad frente a una presión o por proactividad en función de una anticipación. El proceso de innovación implica, por consiguiente, la necesidad de la acción y la disponibilidad del conocimiento.

La Universidad es fuerte en la creación de conocimientos y en el depósito y transmisión del mismo y es la principal formadora de «trabajadores del conocimiento» o «brain workers», cualificación profesional muy demandada. Es fuerte pues en la innovación de «producto» pero es débil en la innovación de los «procesos», lo que hace que sea una institución socialmente conservadora y lenta en la adaptación a cambios sociales. Ello se debe en buena medida –y volvemos sobre lo mismo– a los procedimientos de gobierno, dirección y gestión que son complejos, prolijos, indiferenciados y lentos. Un sistema innovador, y cada una de sus partes, debe dotarse de procedimientos y normas flexibles, ágiles y rápidas.

Las Universidades públicas deben también competir con la importancia creciente de las «empresas del conocimiento», instituciones privadas, universitarias o no, que cada vez tienen un protagonismo mayor en la formación reglada –caso de las Universidades privadas y Centros de Enseñanza Superior– y en las diversas formas de formación postgraduada y permanente. Debe tenerse, además, en cuenta que con las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones, el acceso a las fuentes de información y la diversificación de las mismas se introducen cambios fundamentales en los métodos tradicionales de transmisión del conocimiento que cada vez menos serán competencia exclusiva de las Universidades.

En fin, podría ir desgranando algunos otros cambios y tendencias, todos ellos relacionados entre sí y que inducen cambios en los modos tradicionales de gobernar un sistema universitario y cada una de sus partes.

En este Encuentro hemos escuchado diagnósticos acertados, fortalezas y debilidades de la situación actual, panoramas comparativos con los países de nuestro entorno y propuestas de actuación. Desde la Secretaría de Estado, como parte implicada en el gobierno del Sistema Universitario, estudiaremos y meditemos sobre todo lo oído y debatido para, en su momento, acertar en el establecimiento de los marcos normativos y de la gestión que nos corresponda y proporcionar a las Comunidades Autónomas y a las Universidades unas reglas de juego donde puedan desarrollar toda su capacidad de autonomía de gobierno.

Sistemas de gobierno de las
universidades españolas:
Situación actual y perspectivas
de futuro

EN EL MARCO DE LOS CURSOS DE LA UNIVERSIDAD MENÉNDEZ PELAYO EN SANTANDER TUVO LUGAR, A COMIENZOS DE SEPTIEMBRE DE ESTE MISMO AÑO, UN ENCUENTRO SOBRE EL TEMA: "SISTEMAS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO". SU ORGANIZACIÓN FUE AUSPICIADA POR EL MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y CULTURA TRAVÉS DEL CONSEJO DE UNIVERSIDADES, ORGANISMO EN EL QUE ESTÁ REPRESENTADOS EL PARLAMENTO, LOS GOBIERNOS Y LAS UNIVERSIDADES, Y QUE TIENE, ENTRE OTRAS FUNCIONES, LA DE REALIZAR PROPUESTAS RELACIONADAS CON LA ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE LA ENSEÑANZA SUPERIOR.

EN EL ENCUENTRO ESTUVIERON PRESENTES ALREDEDOR DE CIENTO CINCUENTA PERSONAS: RECTORES Y PRESIDENTES DE CONSEJOS SOCIALES DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, REPRESENTANTES DE LAS AUTORIDADES EDUCATIVAS, ACADÉMICAS, EMPRESARIOS, PROFESIONALES, EXPERTOS NACIONALES Y EXTRANJEROS Y REPRESENTANTES DE LOS MEDIOS DE COMUNICACIÓN.

EN ESTE LIBRO SE RECOGEN TANTO LOS ESTUDIOS PRESENTADOS EN EL ENCUENTRO -ENCARGADOS A TAL EFECTO POR EL CONSEJO DE UNIVERSIDADES- COMO LAS PONENCIAS DEBATIDAS EN LAS CUATRO MESAS REDONDAS ORGANIZADAS EN TORNO A LOS TEMAS PRINCIPALES DEL PROGRAMA. EL ORDEN EN EL QUE AHORA SE PRESENTAN ES, PRÁCTICAMENTE, EL MISMO QUE EL UTILIZADO PARA LA ARTICULACIÓN DE DICHO PROGRAMA. LA PRIMERA PARTE TRATA DE LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS, CON SUS FORTALEZAS Y DEBILIDADES; LA SEGUNDA PARTE SE CENTRA EN EL ESTUDIO DE LA PERSPECTIVA COMPARADA SOBRE EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES, CON LA APORTACIÓN DE LAS EXPERIENCIAS DE FRANCIA, ALEMANIA Y LOS EE.UU.; EN LA TERCERA PARTE ANALIZAN ALTERNATIVAS Y PROPUESTAS DE REFORMA DE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES ESPAÑOLAS; Y, FINALMENTE, EN LA CUARTA PARTE, SE PRESENTAN LAS PERSPECTIVAS DE LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS SOBRE LA REFORMA DE DICHS OS ÓRGANOS DE GOBIERNO.



MINISTERIO
DE EDUCACIÓN
Y CULTURA