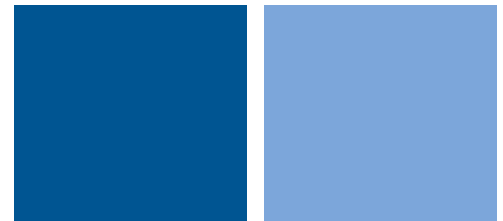


La Cuestión Universitaria



Cátedra UNESCO de
Gestión y Política Universitaria
UNIVERSIDAD POLITÉCNICA DE MADRID



www.lacuestionuniversitaria.upm.es



Innovaciones en la
organización y
gobierno de las
universidades

uni>ersia
red de universidades, red de oportunidades



POLITÉCNICA

La Cuestión Universitaria
Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria
Universidad Politécnica de Madrid

Edita:
CÁTEDRA UNESCO DE GESTIÓN Y POLÍTICA UNIVERSITARIA
Universidad Politécnica de Madrid
C/ Alenza 4, 8ª planta. 28003 Madrid. España.
Teléfono: +34 91 336 69 56
www.catedraunesco.es
www.lacuestionuniversitaria.upm.es

Fecha de edición: febrero 2008
ISSN: 1988-236X

Imagen de la cubierta: www.upm.es
Todos los materiales publicados en La Cuestión Universitaria pertenecen a sus autores, y se hacen públicos bajo licencia *Creative Commons*, concretamente bajo *Licencia Reconocimiento-No comercial 2.5 España License*

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

El gobierno y la organización de las universidades españolas



FRANCISCO PÉREZ

Universidad de Valencia

Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas

El amplio proceso modernizador vivido por España en el último cuarto de siglo ha transformado un país que se caracterizaba por las reformas pendientes en otro habituado a las reformas frecuentes. Superadas las tensiones y dificultades iniciales, la sociedad española considera hoy con naturalidad vivir inmersa en procesos de cambio y acepta de buen grado muchos de los esfuerzos que se requieren para dar respuesta a las nuevas circunstancias a las que tiene que adaptarse. Los buenos resultados derivados de las nuevas políticas en muchos ámbitos –territoriales, laborales, monetarias, financieras o fiscales– han hecho que la confianza acumulada en las reformas supere con frecuencia las resistencias al cambio –que siempre existen– y acabe suscitando un apoyo mayoritario a otras formas de funcionamiento de muchas instituciones.

Entre los espacios que se han acostumbrado a la dinámica de cambio permanente se encuentra, sin duda, la universidad. Y no sólo por las sucesivas reformas legales que le afectan sino, sobre todo, porque ha debido adaptarse a numerosas e importantes transformaciones en su entorno y en su interior. Si se toma la perspectiva necesaria se advierte que las universidades de hoy tienen poco que ver con las de hace algo más de dos décadas, cuando se aprobó la primera ley universitaria de la democracia. Ha cambiado sustancialmente el número de instituciones, y también muchas de sus estructuras organizativas, sus campus e instalaciones, las ofertas de estudios y las actividades de investigación, el perfil de sus alumnos, sus profesores y el personal de administración y servicios, las tecnologías y metodologías utilizadas en sus actividades, y las relaciones con su entorno.

Sin embargo, la universidad –y el sistema educativo en general– es uno de los ámbitos en los que las dudas sobre los resultados de las reformas son mayores, una situación, hasta cierto punto, paradójica, si se tiene en cuenta que el camino recorrido es sustancial, aunque se haya avanzado de forma voluntarista y con muchos defectos de funcionamiento.

Pese a las frecuentes improvisaciones e inercias, y la diversidad de experiencias, la universidad ha respondido a muchas demandas sociales y realizado una contribución de primer orden a la mejora de las dotaciones de capital humano de España, que conviene destacar. Vista la presencia de los titulados universitarios en el mercado de trabajo –el 22 % de los ocupados y el

66 % de los directivos profesionales son titulados en la actualidad— cabe pensar que las universidades han realizado una aportación decisiva para disponer de los recursos humanos cualificados que requerían muchas actividades económicas y sociales de las últimas décadas. No obstante, debido a que el funcionamiento de las universidades también presenta deficiencias notables, que son percibidas tanto desde el exterior como desde dentro de las mismas, la reputación de las instituciones es confusa y la confianza en su capacidad de responder a los retos a los que se enfrentan, limitada.

Actualmente, no son pocos los que tienen la impresión de que una importante causa de las deficiencias es que la universidad no dispone de los instrumentos adecuados para su gobierno y dirección en unas circunstancias como las actuales. No se trata de que el tema no haya sido abordado, pues cada una de las reformas legales la ha contemplado. Pero los resultados siguen siendo pobres, predominando la opinión de que la actual organización de las universidades no es la más adecuada y que se requieren sistemas de gobierno y dirección diferentes.

La buena noticia es que esta percepción, que en el pasado subrayaban sobre todo algunos analistas del sistema universitario, es cada vez más amplia entre los propios responsables universitarios surgidos de los procedimientos de elección actuales y entre los miembros de la sociedad civil que, por distintas vías, se relacionan con las universidades. Son éstos los que, al enfrentarse con las necesidades de las instituciones que dirigen, y las demandas, amenazas y oportunidades de su entorno, perciben la importancia de gobernar la institución con una visión estratégica, al tiempo que advierten la falta de instrumentos adecuados para hacerlo. Echan en falta órganos de gobierno en los que sea fácil funcionar con criterios de medio y largo plazo, tener tan presentes las circunstancias del entorno como las internas, o contar con equipos profesionales propios y estructuras organizativas adecuadas. Aprecian la importancia que podría tener poder equilibrar mejor una cultura del pasado —que valora sobre todo el apoyo a los empleados y el respeto a las reglas— con nuevos valores como el aprecio por la consecución de objetivos socialmente apreciados, el apoyo a la creatividad y la capacidad de emprender.

La creciente conciencia acerca de la importancia del tema se produce por dos razones. La primera, porque en España, como en el resto de Europa y del mundo, se considera que el papel de la universidad ha de ser cada vez mayor en este estadio de desarrollo, marcado por el uso del conocimiento. La segunda, porque la competencia desde dentro y fuera del sistema universitario empieza a ser evidente, y las instituciones descubren que necesitan ser capaces de dar respuestas eficaces a un entorno que las necesita, pero no de cualquier modo. Que no sólo espera de las universidades una creciente oferta de formación, sino una mejor adaptación de la misma a las necesidades de un mercado de trabajo exigente y cambiante, con puestos de trabajo complejos que requieren formarse para seguir aprendiendo a lo largo de la vida. Y que espera también colaboración con la empresa en el suministro de conocimiento, un recurso valioso para la misma porque la competencia le exige dominio de la tecnología, capacidad de gestionar la complejidad, comprensión del entorno, y capacidad de innovar y dirigir la adaptación al cambio.

Desempeñar estas funciones exige a las universidades gobernarse por objetivos, de manera ordenada y ágil. Cada vez disponemos de más y mejores ejemplos de que ese funcionamiento es posible, porque algunas instituciones así lo hacen. Lo saben incluso muchos estudiantes y profesores, que viajan a otros países y viven las experiencias de otros centros, en los que se enseña y aprende de otro modo, o se logra eliminar la distancia entre lo que saben los investigadores y lo que pueden aprovechar comercialmente las empresas, mejorando la comunicación entre científicos, tecnólogos y emprendedores. En algunos casos, se consigue incluso implicar a los investigadores en las actividades de las empresas: ayudando a traducir y

difundir las potencialidades comerciales de los hallazgos científicos y tecnológicos; incorporándolos a actividades de formación a la carta, e incluso convirtiéndolos en emprendedores, haciendo del conocimiento un fundamento directo de la actividad empresarial.

La pregunta que ha de ser planteada de nuevo es si las universidades públicas españolas disponen de los sistemas de gobierno y dirección que les ayuden a desarrollar las actividades docentes, investigadoras y emprendedoras que hoy reclama la sociedad; si están en condiciones de hacerlo con la amplitud, sistemática, calidad y flexibilidad que las circunstancias descritas reclaman. Si, como me temo, la respuesta es, por lo general, negativa, conviene preguntarse cuáles son las implicaciones de esa situación y tomar conciencia del coste de oportunidad que representa para la sociedad y la propia universidad no disponer de modelos organizativos adecuados.

La oportunidad de plantearse puede derivarse, quizás, de que sea ahora más fácil hacerlo, pues cada vez son más los que perciben que el escenario ha cambiado y consideran no sólo razonable sino necesario funcionar de otro modo, fijando metas precisas y aceptando la necesidad de rendir cuentas en todos los ámbitos. Si es así, debería aprovecharse para volver a plantear reformas en este ámbito, con más ambición y, a ser posible, más acierto que en el pasado.

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

Higher Education Governance in the United States



RICHARD J. NOVAK [\(1\)](#)

TERRENCE J. MACTAGGART [\(2\)](#)

Association of Governing Boards of Universities and Colleges

It can be sometimes difficult to understand the governing structure of American higher education, particularly the governance of public, government-owned colleges and universities. On the one hand, the structure appears impossibly complex – 50 different states, each with the legal authority to create and organize colleges and universities as it chooses, 50 different financing schemes to fund the colleges and universities, no national ministry of higher education, yet a significant federal government presence in and funding for scientific research and student financial assistance. But on the other hand, as one begins to examine the various states, one discovers that common policies and practices, and the underlying governance and management principles and legal requirements are quite similar.

This article outlines the basic dimensions of the governance and management of public colleges and universities, focusing primarily on the governing board and the college president, with discussion of other key internal and external stakeholders, namely the faculty and state elected officials. Occasional references will be made to American private colleges and universities.

1. Basic governing board responsibilities and the concept of citizen governance

The oversight of U.S. colleges and universities is firmly rooted in the concept of a citizen board of trustees – persons outside the institution who oversee the university or college but do not run it on a day-to-day basis. These citizens are not employees of the institution (although a small minority may be faculty and students), nor are they employees of state government (even though trustees are appointed by state government officials and in some cases elected by voters). Thus, citizen trusteeship is based on the principle that neither internal constituents – faculty, staff, or students – nor state governments, despite their ownership, will directly oversee colleges and universities. Instead, it is a group of citizens who are a designated surrogate for the people of the state (or the community if a two-year community college), whose duty it is to represent both the institution and all of the state’s or community’s citizens.

This is not to say that internal and external stakeholders, particularly faculty and state government officials, have no say in the direction of a university. Indeed they do, and

oftentimes their opinions and actions carry considerable weight. State legislatures hold considerable power because they also appropriate large sums of money to colleges. But it is the citizen governing board, working with the executive leadership of the university or college, namely the chief executive or college president, that in theory and often in practice serves as the ultimate authority for the institution.

A governing board of a public college or university (and a private one as well) has several important responsibilities. These include oversight of the institution's finances, its academic programs and standards, and its broad strategic direction. To successfully carry out these responsibilities requires an effective working relationship with the college or university administration, in particular, the president. Since the president's leadership is so critical to the success and effectiveness of the institution, the board's role in hiring, supporting, evaluating and, if necessary, dismissing the president, is a primary board responsibility.

A second governing board responsibility is confirming and sometimes redefining the mission of the college or university, that is, the academic scope and purposes of the institution, and then setting strategic direction. Since all public universities are created in state law, institutional purposes are spelled out by legislative language. However, as colleges and universities have evolved in recent decades, alteration and expansion of missions have occurred at most institutions. In most of the states, any dramatic mission change must be approved by some statewide approval authority and sometimes the legislature as well. However, requests for mission changes typically originate with the governing board of the institution.

Developing, implementing and monitoring a strategic plan are companion responsibilities to mission development. Strategic plans are multi-year agendas for advancing the college or university. The best developed plans are written by the president and the senior administration with the full participation of key faculty and staff, but guided by the board whose members participate at key points in the process. Strategic plans may also be part of a larger statewide or "multicampus" system plan that precedes the crafting of the institutional plan.

A third responsibility is review of academic programs and assurance of academic quality. Here, of course, the faculty play a central role in determining how the curriculum will be taught to students and how students will be assessed in their coursework, in conducting research, or providing services to state or community citizens. As citizen board members, trustees delegate most academic program decisions to the faculty and academic departments, and appropriately so. Nevertheless, an engaged governing board demands academic standards appropriate to the institutional mission and frequent student assessments that meet the standards, as well as the requirements of program accreditation, the voluntary and non-governmental external quality assurance process to which colleges and universities comply.

A strategically focused board ensures that the academic programs align with the institutional mission and strategic plan, noting any and all budgetary implications, and that academic or research performance outcomes are benchmarked against earlier performance, and sometimes against the performance of other colleges or universities. A board must not overstep its academic responsibilities, but respect faculty prerogatives and work with the faculty and university administration to ensure that quality is maintained and that those inside the university most responsible for quality and excellence are held accountable.

A fourth major governing board responsibility is securing financial resources. This includes working with state authorities to secure adequate annual operating appropriations and monies

for buildings and facilities. It also includes responsibility to set fair but necessary levels of student tuitions and fees and to help to raise private dollars from individual donors, corporations, and foundations that can close any funding gaps necessary for continued quality and program offerings. While trustees must ensure that the institution has adequate financial resources, at public institutions the president most often takes the most active role in advocating to the legislature for support.

A fifth major responsibility is ensuring good management, particularly in regard to the use of resources and in the monitoring of the institution's financial condition. The governing board will carry out this responsibility heavily dependent on data and information gathered and presented by the college or university administration. Any successful board, many whose members come from the business community, realizes that the long-term success and viability of the institution they oversee, no matter how strong it may be academically, will be dependent on sound fiscal stewardship. The board must assure financial accountability to citizens and private donors – confirming that their tax dollars and donations are being put to their intended use. Although not a business, an institution should have sound business practices and trustees can see that this occurs. Another aspect of good management, is ensuring that the institution has policies that oversee the faculty and staff, including sound faculty tenure and promotion policies.

Collectively, these responsibilities point toward what is one of the most critical governing board responsibilities – protecting and preserving the independence and autonomy of the institution. The legal basis for such an important role has its origins in English corporate law going back to the 16th century that was then refined in the American colonial period and solidified by state and federal laws and the courts. In all states, a large modicum of independence is granted to colleges and universities and their governing boards, even though as public institutions they must still adhere to several parameters written into their founding legislation or in regulations developed by governments over time. The institution is not a sovereign entity and should never expect complete autonomy, but nonetheless, it is overseen by a recognized and independent corporate body, the governing board, that is the legal authority for all that has, is, and will occur at the institution.

Examples of threats to independence and autonomy include gifts from individual donors intent on altering institutional mission, partisan lawmakers calling for the resignations of university administrators, board members, or faculty members, or intrusions on the academic freedom of certain faculty to pursue knowledge and teach subject matter as they see fit. Occasionally internal groups, such as employee unions, threaten the academic independence of the institution as well. Governing boards, sitting as both a part of the institution and as a representative of the broad public interest, must be strong in deflecting these actions and addressing any institutional shortcomings internally that may have led to the external threats in the first place.

2. Concerns about citizen governance

While citizen trusteeship generally reflects the decentralized approach to decision making that is part of American political culture, the system is by no means perfect. Among the major concerns about the efficacy of governance dominated by citizens is uneven trustee quality. For public colleges and universities, the vast majority of individual trustees are appointed by a political authority, or in some cases, particularly at two-year community colleges, elected by citizens in general elections. By contrast, all private college boards can choose their own successors. There are, however, many instances when the appointing authority, usually the

governor or state legislature, doesn't appoint the most qualified individuals to the board and where politics or personal relationships rather than qualifications lead to selection. Some states have tried to rectify this by formalizing a process whereby consideration of qualifications and merit become primary criteria for board appointments, along with necessary gender and racial considerations. Although most individuals chosen for public boards are citizens of stature, a lack of constituency in trustee quality still plagues several states.

Another concern is inadequate orientation and education of board members. Most trustees come to their board service with a proven track record in business, civic life, or other areas of education. Yet their familiarity with higher education may be limited to their time as a student several years ago or to isolated interactions since that time. The expectations of being a trustee in terms of time commitment, comportment among a group of peers, as well as an understanding of the higher education issues to monitor and be concerned about all require an amount of new learning. Informative orientation and regular board education programs held at the college or university as part of regular board meetings and periodic statewide gatherings of all public trustees can be the best and most cost-efficient ways to provide this necessary board training. Unfortunately, many colleges and universities and states do not consistently or adequately provide it.

Competing demands can often times be difficult for public boards and if demands are not balanced judiciously, problems can be created. Some public governing boards have been criticized for being too much a perceived agent of state government while others have been criticized for being too much an advocate for colleges or universities and ignoring the state's fiscal constraints and overall priorities. The need for balance and a broad perspective is critical for public trustees. Some are criticized for ignoring this and are perceived as a representative within the board for a particular political point of view or special interest. Trustees must always understand that they represent both the institution and the broader public interest and public good. They must also understand that as an individual trustee, they have no authority to act unilaterally or demand special attention. The authority rests legally and unambiguously with the board, as a corporate body, and not its individual members. Too often, trustees forget this important difference.

3. Multicampus governance and state coordination

How a state should best organize its colleges and universities under governing board authority remains a persistent concern in some states, and a problematic and controversial one in several. American public higher education at the four-year and two-year level is dominated by multicampus system structures, where one board governs multiple institutions. Some systems are statewide, in that one board governs most if not all two and four-year colleges and universities in the state, no matter their diversity of mission. Examples are the University of Wisconsin System with its 26 colleges and universities and the State University of New York System with its 64 colleges and universities. In other systems, the institutions governed are all of similar mission, such as the University of California System or the Kentucky Community and Technical College System. Other smaller systems are regionally based, such as the Southern Illinois University and North Texas University Systems. Systems are led by a system executive (most often a president or chancellor) and the constituent campuses of the system are led by campus presidents.

There are several advantages to systems: resource sharing and economies of scale, a unified voice for advocacy, the ability to leverage change at multiple institutions, greater ease in student transfer and mobility among institutions, and a collective enterprise for economic

development. Yet others feel that multicampus systems make it too difficult for governing boards leaders to know, support, hold accountable, and advocate for multiple institutions at once – that governance becomes cursory, lax, or too dependent on the system executive and campus presidents. System structures are nevertheless the governance preference in two-thirds of the 50 states.

An additional complexity in higher education governance is statewide coordinating agencies. They tend to exist in states that have only one or two small multicampus systems or in states with one governing boards for each single institution. These agencies are also overseen by citizens who comprise the membership of a statewide coordinating board. In some states they play a limited advisory role. But in just under half the states, these boards and agencies are significant actors when it comes to state policy development and regulation. They do not govern institutions or have the full responsibilities that governing boards possess, but they mediate institutional disputes, set overall higher education policy, approve new academic programs, and serve to request and disburse monies from the state to higher education. The most successful agencies and boards balance institutional aspirations with state needs and priorities. With an astute staff and good data on overall statewide higher education performance, they can be persuasive in leading a positive statewide higher education agenda for both public and private two-year and four-year institutions. Several responsibilities of these coordinating agencies and boards, in reality, are quite similar to the responsibilities of the governing boards in statewide multicampus systems when it comes to working with colleges and with state government. Where they have the most authority and influence, these state agencies function like a state higher education “ministry.”

4. Presidents

The college president is not a rector elected by the faculty to lead the institution or the institution’s internal advisory council. He or she is hired and evaluated by the governing board as are the system presidents or chancellors of multicampus systems. (The hiring and evaluation of campus presidents within systems is shared between the board and the system executive). The president may have risen through the faculty ranks at one or several institutions and worked his or her way into academic administration, either as a dean or academic vice president or provost. In some cases, the president comes directly from business, government, and even the military. At most institutions, the president is held in high esteem, and indeed at America’s colleges and universities, presidents are often seen as leaders in their states and communities, and often times the nation, if they are from a prestigious institution.

A president is the lead manager and lead spokesperson, and with a cabinet of vice presidents in key positions (for academic affairs, business, student affairs, development and external relations, for example), he or she leads the academic administration – academic deans and department chairman – as well as the faculty, toward the strategic goals established approved by the governing board. It is the president and the cabinet who must work very closely with the governing board and it is to the president that the board delegates considerable authority. The president, in turn, has a responsibility to be the prime educator of the board, orientating and educating members to the important issues facing the institution or multicampus system.

In American higher education, the most successful institutions have an effective working relationship between the board and the president. Strong boards hire and encourage strong presidents, and strong presidents welcome a strong board who will support yet challenge them and hold them accountable for leading an agreed upon institutional (or multicampus system) agenda. If the relationship sours for whatever reason, the situation must be addressed

quickly or negative effects on the university community will result. Annual evaluations and more in-depth evaluations conducted by the board every four to five years are essential for clarifying expectations and keeping the relationship on the right track, as well as for establishing long-term goals for the president. It is also vital that a special relationship exist between the chair of the board (the board's chosen leader) and the president. The two of them must build a strong and effective working relationship to, in turn, keep the board strong and effective.

5. Governance partners: the faculty

The faculty are the third internal governance stakeholder along with the board and the president that are critical to successful institutional governance. A term commonly used in American higher education is shared governance. This form of institutional governance is based on a principle that ultimate responsibility rests with the governing board but that authority can and should be delegated for various kinds of decisions. It is a good practice for governing boards to state explicitly who has the authority for what decisions. For example, regarding academic and curriculum decisions such as tenure and promotion or creating a new degree, the governing board will likely delegate responsibility to the faculty but reserve the right to review and ratify their recommendations. Timeliness in decision-making is critical, especially if institutions are to respond strategically to internal and societal challenges. It is therefore important that the board, president, and faculty create a process that not only respects the prerogatives of each, but ensures that decisions are made promptly so opportunities or strategic advantages are not sacrificed.

In addition, the governing board needs to know its faculty – what they do, what they've recently accomplished, and what their opinions are about critical institutional education issues. This can and should occur informally at board social occasions, but such knowledge can also be gathered at formal board meetings, either through a faculty representative to the board, by inviting faculty to serve on board committees, or by simply having faculty members make presentations to the board.

6. Educational challenges and talk of reform

The concerns cited above lead many to question whether governance structures undergirded by citizen boards are adequate for 21st century challenges facing U.S. higher education. These challenges are centered around helping to improve early childhood, elementary, and secondary education, including preparing more and better teachers, especially in science, technology, engineering and math; increasing college degree production (U.S. numbers lag behind leading OECD countries); narrowing the education achievement gaps of minority populations; better controlling costs to students and families; and building greater research capacity. Other challenges are evident in the new competitive, market-based environment due to the integration of educational technology, the internet, and new education providers – some for-profit institutions and others internationally based. Many question whether citizen governance can cope with these challenges and help leverage positive outcomes for colleges and universities, as well as for students and society.

Talk of reforms to strengthen governance and its ability to lead strategic responses to these challenges (which manifest themselves to varying degrees in all states) are increasing in frequency. Some of these conversations have been about the necessity of an entity in each state that focuses on the above challenges and that has the authority to leverage action to address them (that is, encouraging all 50 states to create a ministry-type structure); about the

feasibility of a broader public governance structure that would encompass all levels of public education – preschool through graduate school; about greater accountability and transparency for improved educational performance; and in some states about retaining or eliminating multicampus systems or single-institution boards. These, as well as financial reforms of state appropriations and tuition policy will grow in intensity over the next several years.

American higher education governance is deeply rooted in the ideals of American democracy. Allowing for high degrees of institutional freedom and autonomy could only exist in a mature democratic society where respect for institutional boundaries and freedom of decision-making co-exist. Although subject to criticism about their selection, training, and commitment to either the broad public interest or the institution, and despite concerns about their effectiveness for the 21st Century challenges confronting colleges and universities, citizen governing boards that are engaged, strategically focused, and who judiciously use their authority and powers of delegation, remain one of American higher education's best features.

1. (1) Richard J. Novak is Vice President for Public Sector Programs and Executive Director of the Center for Public Trusteeship & Governance at the Association of Governing Boards of Universities and Colleges.
2. (2) Terrence J. MacTaggart is former chancellor of the University of Maine System and the Minnesota State University System, and currently a senior fellow at the Association of Governing Boards of Universities and Colleges.

Sources

Duryea, Edwin. *The Academic Corporation – A History of College and University Governing Boards*. Falmer Press, New York and London: 2000

Ingram, Richard T. *Effective Trusteeship: A Guide for Board Members of Public Colleges and Universities*. Association of Governing Boards of Universities and Colleges. Washington, DC: 2004.

Statement on Institutional Governance. Association of Governing Boards of Universities and Colleges. Washington, DC: 1998.

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

Entrevistas



JAVIER GARCÍA CAÑETE

**Consejero delegado de AZUERO y
Ex director general de Universidades
de la Comunidad de Madrid**



ARACELI MACIÀ

**Catedrática de Psicología Matemática y
Ex rectora de la
Universidad Nacional de Educación a Distancia**



JOSÉ MARÍA FLUXÁ

**Presidente del Consejo Social de la UAM y
Presidente de la Conferencia de Presidentes de
Consejos Sociales de las Universidades Españolas**



«La Universidad tiene que hacer un esfuerzo mucho mayor por abrirse a la sociedad, por darse a conocer y por comprometerse con ella»

Entrevista a Javier García Cañete,
Consejero delegado de AZUERO y
Ex director general de Universidades de la Comunidad de Madrid

Javier García Cañete (Madrid, 1968) es Doctor Ingeniero de Montes por la Universidad Politécnica de Madrid. Ha ocupado diversas responsabilidades directivas y académicas en las universidades San Pablo CEU y Católica de Ávila. Además, posee una amplia trayectoria en la Administración pública. Entre otros cargos políticos, ha sido Director General de Universidades de la Comunidad de Madrid durante el periodo 2001-2003. Colaboró activamente en las leyes de consejos sociales de la misma Comunidad y en la de creación de la Agencia de Calidad, Acreditación y Prospectiva de las Universidades de Madrid. En la actualidad, es consejero-delegado de AZUERO, empresa española de consultoría centrada en el diseño y ejecución de proyectos educativos.



García Cañete en esta entrevista realiza un diagnóstico el estado actual de las universidades públicas españolas, señalando la existencia de algunas dificultades en la implementación del derecho a la autonomía universitaria, la cual, indica, debe ir acompañada de responsabilidad y compromiso hacia la sociedad, a la que en última instancia tiene que servir y explicar lo que hace y cómo lo hace. García Cañete centra el debate actual sobre el papel del Consejo Social en su definición como órgano al que además de rendir cuentas la Universidad pública, desde el punto de vista económico, participa de la actividad cultural y científica de la misma. Al mismo tiempo, aboga por la necesidad de un mayor compromiso de los miembros de la comunidad universitaria por abrirse a la sociedad. El Proceso de Bolonia es una buena oportunidad para modernizar las universidades españolas y adaptarlas a los nuevos contextos y realidades. Por último, propone un reparto más efectivo de responsabilidades y competencias entre los diversos órganos para el logro de los objetivos y tareas universitarias de forma eficiente.

Pregunta.- Teniendo en cuenta que la Constitución Española establece y protege la autonomía universitaria como derecho fundamental ¿considera, desde su experiencia, que las universidades públicas españolas han ejercido realmente dicho derecho y si su desarrollo ha correspondido adecuadamente a través de la evaluación y la rendición de cuentas?

Respuesta.-. Una buena manera de comenzar a hablar de la Universidad es referirse a su autonomía que en la teoría existe y en la práctica no sé si se utiliza adecuadamente. A veces la autonomía, que yo la entiendo como la posibilidad del ejercicio libre de la cátedra, de la ciencia o de la docencia, no se ha interpretado bien en las universidades. La autonomía ha estado, en ocasiones, exenta de una palabra fundamental: *compromiso*.

Todas las universidades, cuando tienen el derecho de ejercer la autonomía universitaria, tienen un compromiso y una responsabilidad.

La autonomía no es hacer lo que uno quiere y de la manera que quiere. La Universidad no ha ejercido adecuadamente la responsabilidad que la propia definición conlleva. Se ha interpretado como distancia, como aislamiento y no como implicación en la sociedad a la cual tiene que servir como uno de los faros más importantes de guía de una sociedad. La Universidad tiene que seguir siendo esa guía y, por tanto, tiene que estar muy cercana y conocer la realidad social. En definitiva, tiene que estar, proponer, sugerir, y ofrecerle posibilidades a la sociedad. Sin embargo y en no pocas ocasiones, esa mala interpretación de la autonomía ha encastillado a la Universidad, la ha

encerrado y no la ha abierto como considero que ésta tiene que estar.

Un elemento fundamental que ahora se abre con mucha fuerza es la necesidad de establecer modos y formas en las que se haga transparente el quehacer universitario; es decir, que tenga cauces adecuados para la rendición de cuentas que toda institución debe ejercer (y la universidad no deja de serlo y especialmente la pública que está sostenida con fondos públicos). En definitiva se trata de que la Universidad tenga la capacidad de explicar a todos los ciudadanos cuál es su actividad y compromiso con la sociedad a la que sirven.

P.- Hablando de rendición de cuentas como un claro ejercicio del compromiso que tienen las universidades públicas, sabemos que en otros países hay diferentes fórmulas para que las universidades respondan y rindan cuentas a la sociedad. Incluso en otros países donde la participación de fondos privados es mayor estos mecanismos suelen ser más fuertes. Aquí en España ¿cómo podríamos materializar esa rendición de cuentas, ubicada dentro del modelo de gobierno actual, podría establecerse de manera normativa a través de un ejercicio claro de rendición de cuentas?

R.- Hay un ejercicio que todas las universidades deberían hacer y que en su momento en la Comunidad de Madrid lo planteamos, aunque luego no se llevó a cabo. Se trata de la necesaria definición por parte de cada Universidad de la propia misión, cuál es su visión y cuál es su particular forma de servir a la sociedad. En la medida en el que la Universidad explique qué es lo que quiere hacer, cuáles son sus objetivos y

los servicios que dará al ciudadano, en ese momento podrá medir si lo hace adecuadamente. Por tanto, no se puede plantear que sea transparente o rinda cuentas sólo desde un punto de vista basado en el análisis cuantitativo de sus ingresos y gastos. Eso, en una institución como la Universidad, no es suficiente. No es suficiente saber que los dineros se gastan mayoritariamente en personal y en el mantenimiento de las infraestructuras. Es muy importante que la Universidad defina qué quiere ofrecer a la sociedad y el momento actual de cambios es una oportunidad buena.

Por otro lado, cada institución universitaria, y eso es también una asignatura pendiente en España, tiene una personalidad distinta y la tiene que definir con claridad. No puede ser que uniformemos las universidades, pues deben ser todo lo contrario, singulares. Un ejercicio fundamental, que las Comunidades Autónomas (CCAA), los Gobiernos y las responsabilidades de la Administración deberían tratar de fomentar, es que cada institución definiera cuál es su personalidad o modelo educativo, qué es lo que quiere ofrecer a la sociedad y frente a eso, evaluarla. Valorar si cumple o no esa carta de servicios que toda institución universitaria debe asumir como compromiso con todos los ciudadanos, con los estudiantes y con la sociedad en general.

La Universidad tiene que ser autónoma en la definición de su forma de entender y comprometerse con la sociedad, para ejercer esa autonomía de una manera responsable.

P.- Desde hace algunos años se habla del término gobernanza como un buen gobierno, en el que se le da un papel a la sociedad civil en el diseño y

definición de sus políticas, como podría ser, por ejemplo, a través del Consejo Social que es la participación de la sociedad en las universidades públicas. En este sentido ¿Cómo podríamos evaluar ese papel (el de los consejos sociales)? ¿Ha sido suficiente? o ¿será que se encuentra limitado en algunos aspectos que podrían mejorarse? de acuerdo con su experiencia ¿cómo ve la situación del Consejo Social?

R.- El establecimiento del Consejo Social como órgano propio de la Universidad fue una magnífica idea en la Ley de Reforma Universitaria. Posteriormente, la Ley Orgánica de Universidades (LOU) intentó clarificar con la experiencia de casi diecisiete años, la actividad de dicho órgano. Pero el problema es más de fondo, porque el Consejo Social nace con tres cometidos. El primero, ser capaz de llevar a cabo la rendición de cuentas, desde un punto de vista económico: valorar que los presupuestos de las universidades sostenidas con fondos públicos sean gastados de forma adecuada. Además, es necesario incorporar otras cuestiones, como la capacidad de buscar otras fórmulas de financiación para que la Universidad no sólo esté mayoritariamente sostenida con fondos públicos sino que pueda hacerlo, como ocurre en las universidades anglosajonas, a través de otros fondos de la sociedad civil. El segundo cometido se refiere a la relación institucional con la sociedad, a través de su participación en la actividad cultural o en la de apoyo científico. Esta finalidad no está clara porque a veces las universidades lo han interpretado más como una intromisión de la Comunidad Autónoma o del Estado, en su momento, que como elemento al servicio de la Universidad. En ese sentido, los consejos

sociales, y por mi experiencia todos los presidentes de los consejos sociales de las Universidades públicas de la Comunidad de Madrid, han tenido esta idea muy clara y han tratado en todo momento de ser elementos al servicio de la Universidad más que elementos controladores de su actividad económica. Sin embargo, se ha limitado mucho ese papel porque no se han dado los recursos necesarios y con ello los consejos sociales no han sido elementos eficaces en las otras dos misiones que para mí son cruciales (y de eso tenemos mucho que aprender de las universidades americanas). El consejo social, en algún momento, ha tratado de asemejarse a ese consejo de administración que tienen la mayor parte de las universidades americanas, sin embargo no ha funcionado porque no tiene ni los recursos ni el papel en el día a día de la Universidad que le pueda permitir llevar a cabo esa tarea. Por otra parte, faltan recursos y medios, y en ese sentido ahora se está trabajando en una nueva ley de consejos sociales en cada una de las CCAA, a raíz de la reforma de la LOU, en la que se trata de reformar las dos funciones: la institucional y la de captación de recursos.



P.- ¿Existe el interés por parte de la sociedad civil española hacia la universidad? como puede verse en otros países donde hay una alta participación en la vida universitaria,

como el modelo americano, en el que participan de forma más activa, ya no sólo en aspectos culturales sino también en aspectos de financiación, donde juegan un papel importante. ¿Podríamos decir que la sociedad civil española conoce a la universidad?

R.- La Universidad tiene que hacer un esfuerzo mucho mayor por abrirse a la sociedad, por darse a conocer y por comprometerse con ella. Es una asignatura pendiente, no vinculada al consejo social, sino a todos los que forman parte de la universidad: el profesorado, el gobierno, el personal de administración y servicios... En general, en buena parte de las universidades europeas y en las españolas, no hay esa relación tan estrecha como ocurre en el caso de las universidades anglosajonas entre los licenciados y los doctores con su Universidad. Es decir, las universidades más importantes en el ranking en EEUU cuentan con una asociación de antiguos alumnos que es uno de los financiadores más importantes de la propia institución, y que además recurren a ella cuando desempeñan cargos importantes en empresas para que sea el referente tanto de calidad, como en i+d, en su acción cultural o en la responsabilidad social corporativa, entre otros. La Universidad es una constante en la vida de los egresados de las universidades norteamericanas y en cambio no lo es en la sociedad española.

5.- Desde hace años las universidades españolas están en proceso de reforma. Por ejemplo, hace unos años que los temas de calidad, de evaluación se incorporaron a la vida universitaria. Ahora nos encontramos inmersos en el proceso de construcción del Espacio Europeo de

Educación Superior. En este sentido y retomando un Comunicado de la Comisión de las Comunidades Europeas en el que se instaba a las universidades europeas, en general, a cumplir con una estrategia de modernización dentro de los objetivos marcados en la Agenda de Lisboa, desde el punto de vista del gobierno y de la organización propia de las universidades, ¿el actual modelo de gobierno de las universidades es adecuado para que se puedan emprender estas reformas?

R.- Todo el Proceso de Bolonia es una oportunidad para la mejora de la Universidad, aunque probablemente la solución sea un proceso mucho más lento. Cuando hay un pretexto para poder cambiar cosas, y en este sentido la Universidad necesita modernizarse y actualizarse, hay que aprovecharlo, aunque es cierto que resulta difícil cuando el gobierno de la Universidad tiene una dependencia tan directa de la propia institución. ¿Por qué las universidades norteamericanas tienen esa capacidad? Puede ocurrir que su gobierno distinga muy claramente entre el consejo de administración o la dirección, y el estamento académico. De manera que ponen al frente de las universidades normalmente a académicos, pero que no tienen por qué ser necesariamente de esa Universidad, con experiencia contrastada en gestión y con un compromiso por objetivos y no con la necesidad de si es o no reelegido posteriormente, de si luego vuelve a su cátedra o a su responsabilidad. No existe una independencia real en el gobierno de las mismas sino todo lo contrario. Ahí hay que apoyar desde la Administración para que los equipos de gobierno de las universidades puedan ejercer su función con absoluta independencia, con unos

compromisos definidos, con un proyecto de modernización claro, y vuelvo a la idea inicial: que sea la propia Universidad la que defina su misión y que el gobierno de la misma dirija su actividad para lograr esa misión. Es emblemático, por ejemplo, que en la mayor parte de las agencias de calidad de las universidades americanas tengan siete epígrafes, de los catorce estándares que utilizan, vinculados al gobierno de la Universidad. Es decir, una institución universitaria está acreditada o alcanza los parámetros de acreditación si cumple siete estándares vinculados al compromiso del gobierno de la Universidad con su misión. Eso es clave para que al final los equipos de gobierno de las universidades tengan un horizonte claro y unos objetivos que lograr.



P.- Ha hablado de gobierno, de dirección y de gestión de universidades. ¿Considera que existe solapamiento entre estos tres conceptos? ¿Qué se podría hacer para mejorar, desde la eficiencia, el ejercicio de estas tres funciones? ¿Realmente la organización clásica de la universidad, en centros y departamentos, facilita esta labor eficiente de las mismas?

R.- En la reunión de Lisboa del año 2000 se planteaba que una de las estrategias de modernización de las universidades era la optimización de las acciones de gobierno en aras de un mejor reparto y

clarificación de las responsabilidades. Por tanto, existe una misión muy clara y tiene que haber una ayuda importante. Tal y como se encuentra la estructura actual de la Universidad, no considero que sea un impedimento real su constitución en facultades o departamentos; lo importante es que haya un reparto claro de responsabilidades, es decir, cuál es la misión del equipo de gobierno de la Universidad y cuáles son las misiones de cada uno de los estamentos en que la universidad está dividida. Hay que profesionalizar toda la parte de la gestión económica de la institución, cada vez más compleja, máxime si estamos deseando que puedan incorporarse fondos de la sociedad civil y no necesariamente de la Administración. Y, por lo tanto, creo que hay que pasar por una profesionalización de todos los ámbitos gerenciales de la Universidad, a la vez que apoyar la modernización de las infraestructuras de gestión y de administración de las universidades. Y la propia institución educativa tiene que marcar muy claramente cuáles son los compromisos y objetivos que le va a exigir a un rector o a un equipo de gobierno. Además muchas veces nos encontramos con una Universidad en el que el equipo de gobierno responde más a los diferentes apoyos que han permitido al rector ser rector, que a un equipo de gobierno en el que haya una unidad de acción. Todas las instituciones funcionan muy bien cuando tienen equipos al frente.



«El EEES es una oportunidad que no podemos desperdiciar (...) Pero es demasiado lo que hay que cambiar para hacerlo a coste cero»

Entrevista a Araceli Macià, Catedrática de Psicología Matemática y Ex rectora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia

Ha sido rectora de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), la mayor universidad de España, con más de 160.000 alumnos. Araceli Macià (Elche, 1950) es catedrática de Psicología Matemática, ha dirigido y colaborado en más de veinte proyectos de investigación. Además ha ocupado casi todos los cargos académicos dentro de la Universidad, desde secretaria y directora de departamento, decana de la Facultad de Psicología, secretaria general, vicerrectora, hasta rectora de la UNED. Entre otros galardones, cuenta con el doctorado honoris causa por la Universidad Miguel Hernández de Elche.



La que fuera rectora de la UNED reflexiona sobre el concepto de autonomía universitaria y su vinculación con la rendición de cuentas. A pesar del soporte legal que sobre dicho derecho se consagra en la Constitución y desarrolla en las posteriores normativas, señala Macià, su concepto aún no está claro y sus acepciones no garantizan la homogeneidad de las acciones por parte de los responsables universitarios. Hacer uso de la autonomía universitaria supone altos índices de responsabilidad y la necesidad de rendir cuentas a la sociedad de las acciones llevadas a cabo. La creación del Espacio Europeo de Educación Superior supone una gran oportunidad para mejorar la situación y optimizar el funcionamiento universitario como legado napoleónico, es decir, modernizarlo. Para ello es importante que los órganos de gobierno jueguen un papel activo en dicho proceso; tal es el caso de los Consejos Sociales que son el vínculo de representación de la sociedad con la Universidad y que, por tanto, permite acercarla a la misma las demandas, necesidades e intereses de aquella, mejorando en consecuencia, su respuesta y adecuación a los cambios emergentes.

Pregunta.- ¿Cuál es su opinión acerca del ejercicio del derecho de autonomía por las universidades y su “contraparte” de evaluación y rendición de cuentas? ¿Ha sido este ejercicio equilibrado, adecuado o suficiente por parte de las universidades públicas españolas?

Respuesta.- Efectivamente en el apartado 10 del artículo 27 de la Constitución Española de 1978 dedicado a la educación, se reconoce la autonomía de las universidades en los términos que la Ley establezca. Sin embargo, es necesario esperar a la aprobación en 1983 de la Ley de Reforma Universitaria (LRU) para hacer de la autonomía universitaria una realidad. En el preámbulo de la citada LRU se dice que el mandato por el cual es necesaria esta ley está en la propia Constitución que hace imperativa la reforma al reconocer la autonomía de las universidades.

La regulación de la autonomía universitaria va a estar fundamentalmente en cuatro aspectos: por un lado, la autonomía estatutaria o de Gobierno, en cuanto a que la Universidad se dota de unos estatutos y elige a un rector, situación que no ocurría con anterioridad; por otro lado, la autonomía académica o de planes de estudio, libertad de dar unas asignaturas o dar otras, no tanto de dar una carreras u otras, sino de realización de los planes de estudio; en tercer lugar, la autonomía de gestión de recursos y administración de los mismos y, finalmente, la autonomía o capacidad de seleccionar y promocionar al docente dentro de, por supuesto, el respeto a los principios de publicidad, mérito e igualdad o no discriminación.

Transcurre media década desde la aprobación de la Carta Magna en 1978 hasta la LRU, lo que indica que los procesos de cambio son muy lentos. La Universidad es una institución de tradición napoleónica muy enrocada en su torre de marfil, a la que le cuesta mucho adaptarse a los cambios. Esa

autonomía universitaria no es un libertinaje, sino que supone autonomía para esas partes anteriormente mencionadas, pero no para hacer lo que se quiera. Por tanto, la responsabilidad citada en el preámbulo de la LRU debe estar unida a la autonomía universitaria y a la rendición de cuentas. La Universidad, efectivamente, ha sido capaz de regularse internamente, ha sido capaz de llevar acabo los mandatos de la LRU, pero se ha quedado corta en la rendición de cuentas; aspecto al que se pretende dar mejor respuesta con regulaciones posteriores, como la Ley Orgánica de Universidades de 2001 (LOU).



P.- Usted ha sido rectora y conoce bien cómo se desarrolla el mundo del gobierno de las universidades y las relaciones con la sociedad. Desde su opinión, ¿Cómo podría materializarse esta rendición de cuentas y ejercerse de forma clara y directa con la sociedad?

R.- El ejercicio claro y directo de la rendición de cuentas hacia la sociedad debe hacerse en dos líneas. Por una parte, en la línea económica y de la planificación a través del diseño de contratos-programa. La rendición de cuentas se convierte en una excelente herramienta dado que la Universidad no genera excesivos recursos, recibiendo, en contrapartida, la subvención o bien del Estado, en el caso de la UNED, o bien de las Comunidades Autónomas (CCAA), en el caso del resto de las universidades públicas. La Universidad debe planificar su actuación acorde con las necesidades,

reguladas por el Gobierno o por las CCAA, dado que dependemos de ellas. La forma de que los recursos económicos lleguen a la sociedad requiere un paso previo por la Universidad a través de la regulación de los contratos-programa; ésta puede ser una de las formas de rendir cuentas en la parte económica.

Además de la línea económica, existe un segundo aspecto, vinculado al ejercicio de la rendición de cuentas por parte de la Universidad. Se trata del ámbito social, donde la Universidad juega un papel esencial en la medida en que debe adaptarse a las necesidades de un país cambiante, de una sociedad cambiante. De hecho el Espacio Europeo de Educación Superior nos va a permitir esto, adaptándose a unas demandas diferentes a la tradición napoleónica que tiene la Universidad española, permitiendo así la modernización. Esta es otra línea de acción para la rendición de cuentas a la sociedad. Si la sociedad necesita una serie de mecanismos, de titulaciones o de recursos que pueden ser ofrecidos por la Universidad, estar en contacto directo con estas demandas facilitaría que fuera capaz de crear lo que la sociedad necesita.

P.- Hablando de la relación Universidad-Sociedad no podemos evitar mencionar el papel de los consejos sociales que en su momento fue una brillante idea su inclusión dentro de las universidades. Sin embargo, desde distintas opiniones se considera que su tarea ha sido fundamental y bien desempeñada, pero también hay otras opiniones más críticas al respecto. Desde su opinión ¿ha sido suficiente el papel de los consejos sociales en las universidades públicas españolas? ¿En qué aspectos podríamos mejorarlo si cabe?

R.- Los consejos sociales son fruto de la Constitución, especificado en su artículo 27, en el que se insta la intervención de la sociedad y los actores en la gestión de los centros docentes. En los colegios se crean las APAS y en la Universidad se crean los

consejos sociales para que la sociedad participe de su gestión y gobierno, a través de la implicación de los agentes sociales, el ministerio (en aquel momento) y las CCAA después. El papel del consejo social iba a ser el control, la cogestión por parte de la sociedad de la Universidad y el órgano fiscalizador de su parte económica y, por otro lado, debía ser (eso se apunta en la LRU), como en el modelo anglosajón, una fuente de obtención de recursos para la Universidad, aunque este aspecto creo que está poco desarrollado. La parte de representación social tampoco ha sido excesiva. Ha quedado más como un papel de fiscalizador, en último extremo, de los presupuestos, tanto de cerrarlos o abrirlos, o de si se solicita la implantación de una titulación o no. Creo que eso es lo que habría que cambiar y revitalizar de algún modo. La última reforma de la LOU exige que cada CCAA haga una Ley de consejos sociales, por lo tanto en la UNED tendrá que ser el Gobierno, quedando más abierta en la actualidad cuál va a ser la función que cada CCAA atribuya a esos consejos sociales.

P.- Anteriormente nos referíamos a la construcción del Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) y a la cantidad de reformas que tienen ocupadas a las universidades. Desde su opinión, ¿el modelo de gobierno actual facilita emprender reformas de este calado? ¿Cómo podría facilitarse su implantación?

R.- Efectivamente el EEES es una oportunidad que no podemos desperdiciar. Es el momento de poner al día la Universidad española que se ha quedado bastante anquilosada en esa tradición napoleónica de docentes y alumnos: te doy una clase, tú la recibes y luego te examino. En el aspecto de metodologías docentes, es necesaria una Universidad más participativa, con una evaluación continuada; una Universidad más centrada en enseñar a aprender, no en la mera transmisión de conocimientos, y cuya finalidad sea el

fomento de la educación a lo largo de toda la vida, un reciclaje, pero también un cambio en la estructura de planes de estudios y en la gestión. La creación del nuevo EEES va a suponer mucho esfuerzo y dedicación pero no deberíamos desaprovechar el momento. Por otro lado, a nadie se le oculta que este cambio no se puede hacer a coste cero. La Universidad está deseosa de hacer ese cambio, y todas sus estancias están por la labor de adaptarse. Pero también es de reconocer que sin una partida económica dedicada a esto va a ser muy difícil llevarlo a cabo. Es demasiado lo que hay que cambiar para hacerlo a coste cero. La inversión en energía, los universitarios estamos dispuestos a hacerla, pero se requiere una inversión económica que desconocemos si tendrá lugar para poder hacer todos los cambios que son necesarios.



P.- Hablando un poco más del funcionamiento de la Universidad, de su día a día, en términos de dirección, gestión y gobierno, encontramos que hay solapamientos en estas tres funciones. ¿Se pueden determinar estrategias encaminadas a fortalecer esta eficiencia de cada una de estas competencias? ¿Dentro del modelo de organización en centros y departamentos se facilita?

R.- Efectivamente ese solapamiento existe, pero se han intentado, con la reforma de la LOU, esclarecer las partes. El gobierno de la Universidad es fundamentalmente colaborativo; es un gobierno colegiado, desde el Consejo de Departamento, Junta de Facultad,

Consejo de Gobierno, Claustro, Consejo Social... Es decir, casi todas las responsabilidades importantes del gobierno de la Universidad son colegiadas. La nueva LOU ha intentado separar cada función en un órgano distinto. Sin embargo, ha habido críticas; así, por ejemplo, el claustro ha considerado que se mermaba mucho su nivel de responsabilidades, porque han sido disminuidas las funciones que anteriormente tenía, entre las que destaca el hecho de que ya no es necesario presentar la aprobación de los presupuestos al claustro, siendo suficiente su paso al Consejo de Gobierno y de ahí al Consejo Social.

Por otro lado, se ha intentado dar más responsabilidad y hacer más presidencialista la labor del rector. Lo que antes era el equipo de gobierno, el rector y los vicerrectores, ahora es el de dirección. Se han intentado separar las funciones de algún modo. El problema es que un rector es un universitario y la ley establece que es un Catedrático de Universidad a tiempo completo que puede ser elegido entre profesores, alumnos, personal de administración y servicios (PAS)..., pero no tiene porqué ser un buen gestor; basta con contar con un buen equipo gestor detrás. En este sentido considero que el PAS está realizando una tarea excelente pero también es un colectivo que requiere un reciclaje dado que no basta con hacer una oposición en un momento concreto; Requiere una formación actualizada y acorde con las demandas sociales y cambios emergentes.

P.- Finalmente, me gustaría conocer su opinión sobre otros modelos en los que la parte académica y la gestora están diferenciadas, ¿Qué opinión le merecen?

Puede parecer un contrasentido, por lo que los universitarios luchamos en su día por la autonomía universitaria y por elegir al rector. Efectivamente creo que el que un rector esté tan pendiente de su reelección, de si va a poder cumplir con

todos sus compromisos durante su mandato, con una falta de experiencia como gestor, para que una vez finalizado éste vuelva a su despacho, en la misma Universidad, puede no ser todo lo bueno que parece. Esa opción o modelo en el que son dos figuras distintas el rector académico y el presidente económico-administrativo en las universidades americanas, no me parece tan mala fórmula.



«La rendición de cuentas y la evaluación son necesarias para que la calidad se reconozca y la financiación se justifique»

Entrevista a José María Fluxá,
Presidente del Consejo Social de la UAM y
Presidente de la Conferencia de Presidentes de Consejos Sociales de
las Universidades Españolas

José María Fluxá es doctor ingeniero de caminos, canales y puertos. En la actualidad es presidente del Consejo Social de la Universidad Autónoma de Madrid y de la Conferencia de Presidentes de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas. También ostenta la presidencia del Foro del Agua y de la Federación Europea de Asociaciones de Ingenieros y es consejero de Agua de Suez en el Comité Mundial de Recursos de Agua. Ha sido director general de Obras Hidráulicas; de Ordenación del Territorio; y de Urbanismo en el Ministerio de Obras Públicas (1977-1980) y director general de la Asociación de Investigación Industrial Eléctrica (ASINEL). En 2002 recibió el premio de "Economía del Agua" del Banco Mundial, de la ONU y de la UNESCO.



José María Fluxá en la entrevista realiza una valoración positiva con matices críticos sobre el papel que los Consejos Sociales han realizado en las universidades públicas españolas, siempre teniendo como marco de referencia la autonomía universitaria. De esta forma establece la necesaria correlación entre evaluación de la calidad de las universidades y su financiación como ejercicio de la autonomía universitaria. Asimismo, Fluxá considera necesario observar las tendencias internacionales ya que pueden ayudar en la redefinición del cometido de este órgano colegiado para mejorar los mecanismos de acercamiento entre Universidad y sociedad.

Pregunta.- Teniendo en cuenta que la Constitución Española establece y protege la autonomía universitaria como un derecho, ¿considera, desde su experiencia, que las universidades públicas españolas han ejercido realmente dicho derecho y si su desarrollo ha correspondido adecuadamente a través de la evaluación y la rendición de cuentas?

Respuesta.- En primer lugar, hay que distinguir dos tipos de autonomía. La que es principal, y defiende la Constitución, es personal. Se trata de la autonomía del profesor, que tiene libertad de cátedra, y que en mi opinión se ha ejercido. Tan es así que está muy devaluado aquel pensamiento que argumenta que hace falta ser funcionario para ejercer dicha libertad de cátedra; ya no hay quien toque a un contratado ni a un funcionario ya que ambos tienen y ejercen dicha autonomía.

Luego existe otra autonomía relacionada con el Centro o la Universidad, interpretada por cada uno según le conviene; pero ya no es tan constitucional porque se remite a lo que diga la Ley. Esta, a su vez, va definiendo qué cosas puede o no hacer la Universidad: su capacidad estratégica, la aplicación de los fondos... Eso tiene que estar contrapesado con el rendir cuentas de lo que se está haciendo. La Universidad también debe ser evaluada, y creo que desea ser evaluada y ejercer la libertad que le van dejando las leyes.

Desde hace un año, los consejos sociales españoles hemos creado, con los órganos similares en el gobierno de las universidades del Reino Unido, Estados Unidos, Holanda..., una asociación. La primera reunión creadora fue en Córdoba hace un año, la próxima será en Londres. Uno de los temas que a todas

estas universidades nos interesa es la autonomía. Son casi dos mil universidades en el mundo que cuentan con consejos sociales, donde la sociedad está participando en la mayoría de sus consejos de gobierno.

P.- Dentro de esta participación de la sociedad a través de consejos sociales, que usted hace mención, como una forma de ejercer con responsabilidad la autonomía de la que gozan las universidades, podría considerarse parte de la rendición de cuentas - *accountability*-. ¿Considera que en las universidades españolas debería existir algún mecanismo o forma avanzada de provocar esta rendición de cuentas sabiendo que evidentemente las universidades quieren ser evaluadas para que su calidad se reconozca?

R.- La rendición de cuentas y la evaluación son necesarias para que la calidad se reconozca y la financiación se justifique. Nosotros entendemos que se necesita más financiación si se quieren cumplir los retos de competitividad, calidad, etcétera. Sin embargo, hay que decir para qué se necesita y, una vez que se dispone de los recursos, qué se ha hecho con ellos. A pesar de ello, esta costumbre no está madura ni trasciende en nuestro país. Los consejos sociales lo tenemos muy claro. Están los presupuestos, la liquidación de los mismos, y eso cuenta, pero ¿de tal forma que la sociedad se entere de verdad qué ha hecho la Universidad?, ¿de los logros y los fracasos que ha tenido? Esta es la problemática de la publicidad de los resultados en los sistemas de garantía de calidad. Esto es una tarea donde los consejos sociales tienen la responsabilidad de promover su avance: la ejecutividad de aprobar el

presupuesto, la de repasar lo que ya se ha hecho, etcétera, que ya se hace, luego no cuenta con difusión que lo explique, además que no son cosas muy amenas de explicar. Interesa la imagen que se va dando, y eso nos importa mucho. Deseamos ser evaluados para que la sociedad se entere de qué hacemos, y además cómo se está haciendo. Puede ser que las universidades no sepan comunicar a la sociedad qué están haciendo. En ello falla la profesionalidad; hay mucha vocación, ganas de hacerlo bien, con excelencia. Además, en España existe el problema de que no hay costumbre de elaborar ranking; sólo se pretende evaluar a través de agencias como la ANECA, pero eso no basta. Los rankings en cierta medida te profesionalizan para estar bien situado en ellos ya que vas haciendo aquello que luego se va a valorar. Eso es muy corriente en las universidades extranjeras, pero aquí eso es más discreto. Creo que no debe haber ninguna discreción ya que igual que nos tienen que valorar y evaluar, también tienen que enterarse del resultado.



P.- Hay voces que sugieren que el papel del Consejo Social debería fortalecerse, ampliarse y llegar a funciones y competencias no sólo de carácter presupuestario. Si pudiera hacer una valoración de los consejos sociales en las universidades, ¿cómo

sería ésta?, ¿considera que es suficiente el papel que han desempeñado?, ¿podría mejorarse o ampliarse a otros ámbitos de la actividad universitaria?

R.- Hay que mejorar el papel de los consejos sociales. Ahora estamos contrastando experiencias de participación de la sociedad a nivel internacional y todo indica que cuanto más sociedad participa en la Universidad, mucho mejor. Las cien mejores universidades del mundo que en todos los rankings aparecen poseen consejos sociales, salvo dos de ellas. No digo que sea causal, pero desde luego es coincidente. La sociedad tiene un papel muy importante; es impensable ese éxito si no es ella la que, consciente que es propietaria de ese servicio de educación e investigación, incita, llama y exige. Es un modelo dónde mirarnos y compararnos. Las competencias son muy parecidas ya que en casi todas estas universidades, menos en las españolas, nombran al rector. Pero en el resto de funciones son iguales o similares a las españolas. Debemos aclarar qué faceta cubre cada elemento de gobierno en la Universidad, y las definiciones de competencias son las que permiten saber la función y responsabilidad de cada uno. Cuanto más nos parezcamos los consejos sociales a un consejo de administración es mejor. Y cuanto más aclarásemos el papel de cada uno, mejor. Cuanto más claramente el *officer* o el máximo ejecutivo, lo pueda ser, será mucho mejor. Y el Consejo Social, entonces, hará su papel de administración, de contemplar la estrategia, de mirar lo que ocurre con el dinero, de la captación de fondos, etcétera. Idea en la que ya se ha avanzado mucho. Cada país tiene sus limitaciones, y se está llevando bien en el

marco de colaboración con la mayoría de rectores.



P.- Se habla de la definición precisa de las competencias, diferenciando entre el gobierno, la dirección y la gestión de las universidades. Sin embargo, en ello se dan muchos solapamientos. En términos de eficiencia, ¿el modelo actual, y como está la Universidad para ser gobernada y para funcionar en centros y departamentos, facilita esta separación de funciones?, ¿es la organización lo suficientemente flexible para el ejercicio de las tareas diarias de la Universidad?

R.- Creo que no es una organización favorable. Como todos somos conscientes de las ventajas del buen entendimiento en el gobierno, cuanto mejor nos entendamos y suplamos los fallos que tiene la propia legislación sobre nuestras competencias, mejor será. En la actualidad se dan solapamientos de funciones y competencias, en definir una estrategia, en aprobar el presupuesto, etcétera. Después hay una dosis de libertad que ha abierto esta última reforma universitaria, relacionada con la elección de profesores o la definición de los nuevos títulos, donde los consejos sociales tenemos que ponernos de acuerdo con el gobierno universitario en cómo se debe hacer. No tenemos más remedio que colaborar y hacer las cosas de forma conjunta, si no la Universidad

irá mal. Hemos detectado que tenemos que colaborar mucho sobre todo en la formación de los profesores.

P.- En una Comunicación de 2006, la Comisión de Comunidades Europeas instaba al cumplimiento de la agenda de modernización de las universidades europeas para cumplir con el papel que se le reconoce en las estrategias y objetivos de Lisboa. Se hablaba entonces de muchos aspectos; de vinculación con la sociedad, de financiación de las universidades, de calidad... ¿Están las universidades españolas, de acuerdo con sus estructuras y gobierno, preparadas para lograr ese objetivo y colocarse a la par con universidades punteras, ya no sólo europeas sino también americanas?

R.- En Lisboa y Bolonia dicen voluntariamente los gobiernos que la Universidad enlace con la sociedad y lo haga de forma competitiva sobre la base de la transferencia del conocimiento que ahí se crea. El resto de mensajes son conceptos derivados de eso. Se busca, en definitiva, una Universidad emprendedora, una Universidad que tenga iniciativa para enlazar con la sociedad. Lo que los gobiernos piden a la Universidad es que module su vocación para devolver a la sociedad algo de lo que ha hecho. Esa cultura existe y está formulada, pero no está en todo el mundo ni llegará nunca a estarlo. En la actualidad, nuestro sistema de gobierno universitario no está produciendo eso. Se pueden ir rompiendo y adecuando determinadas ideas predeterminadas, pero no hay la autoridad suficiente para imponerlo, aunque no hay más remedio que ir por esa línea si queremos primar la transferencia de conocimiento. Normalmente la estructura de

departamentos bien hecha, no como la que tenemos aquí desprovista de poder real, es la que crea conocimiento, la que ordena la enseñanza; sería la ideal.

P.- Hace no muchos años se hablaba de la resistencia de las universidades hacia temas como la calidad, la evaluación..., se decía que eran conceptos que venían de la empresa, ¿cree que estamos en el camino de entender que la Universidad, pública o privada, es una organización que como tal debe mirar hacia la eficiencia?

R.- Estamos en el camino de mirar hacia la eficiencia en la Universidad como en una organización más. Cuando queremos que nos evalúen, indica que esa concepción va entrando en la institución. Ese camino ya se ha cogido, sin embargo hay que hacerlo de manera más informativa y pública; por eso, cuanto más sociedad haya dentro mejor, porque los *stakeholders* o los interesados externos no entran más que si verdaderamente existe una estrategia de responsabilidad social desde la Universidad, si se ha formulado que va a haber una política expresa haciendo caso a antiguos alumnos, a padres, etcétera. La Universidad tiene que explicitarlo y llevarlo a cabo. Todo esto es calidad y coincide con lo que hay que hacer, aunque el camino se hace al andar.

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

El papel de los consejos sociales en la universidad española: impulsar la innovación y la colaboración con la sociedad



JOSÉ LUIS LÓPEZ DE SILANES

**Presidente del Consejo Social de la Universidad de La Rioja
y Presidente de CLH**

La universidad desempeña actualmente un papel mucho más importante en el desarrollo económico y social que el que ha venido realizando tradicionalmente, ya que su función no consiste solamente en la formación de los estudiantes, sino también en la generación y la transferencia de conocimiento.

En este sentido, la educación universitaria constituye hoy en día una herramienta clave para afrontar los complejos procesos de transformación que está viviendo nuestra sociedad, especialmente desde el punto de vista de la innovación.

Por ello resulta imprescindible que seamos capaces de lograr una universidad al servicio de la sociedad, y plenamente integrada en el tejido económico y productivo de la comunidad donde se asienta.

Conscientes de esta necesidad, la Ley Orgánica 11/1983 de 25 de agosto de Reforma Universitaria supuso la creación de los Consejos Sociales como órgano de participación de la sociedad en la universidad, con el objetivo de promover una mayor colaboración entre la universidad y la sociedad.

Si bien, la creación de los Consejos Sociales fue un importante paso adelante, el diseño de los mecanismos de funcionamiento de los consejos conlleva que éstos desempeñen todavía un insuficiente papel en el gobierno de las universidades, a pesar de los cerca de 25 años transcurridos desde su creación.

Por esta razón, y para lograr que la universidad sea patrimonio de toda la sociedad y esté a su servicio, es necesario reforzar el papel de los Consejos Sociales y potenciar los órganos y funciones de gobierno del sistema universitario.

En este sentido hay que destacar que el modelo de competencia actual entre universidades en el que estamos inmersos (impulsado por el proceso de globalización), plantea también nuevos

e importantes retos para la universidad, que debe hacer frente a un escenario más competitivo.

Algunos de estos retos son desarrollar un sistema de gobierno que garantice la calidad de la enseñanza, lograr un modelo de financiación más adecuado y el desarrollo de un proyecto investigador propio, así como la transferencia de conocimiento a la sociedad.

Para enfrentarse a estos retos, lo primero que debemos reconocer es que todas las universidades españolas no pueden ser iguales, y que cada una tiene que escoger su propia misión, según el contexto geográfico, organizativo y empresarial en el que desarrolla su actividad.

De esta forma, como ya hemos indicado, una de las transformaciones cruciales que se tendría que realizar para lograr estos objetivos es el cambio del modelo de gobierno y de rendición de cuentas en la línea ya iniciada con la creación de los Consejos Sociales.

1. La Gobernanza de la Universidad

Una de las críticas más habituales al actual modelo de gobierno universitario es que ha generado un complejo mecanismo de representación estamental –profesores, estudiantes y personal de administración y servicios – y un sistema de toma de decisiones colegiada, extremadamente compleja, que conlleva que las mismas se deban adoptar por consenso, lo que limita su agilidad y su capacidad de innovación, y donde las demandas de la sociedad están muy poco representadas.

Otra crítica frecuente a este modelo es que conlleva que los órganos de gestión estén integrados en ocasiones por personas con una baja formación directiva, y lógicamente haría falta una mayor especialización y profesionalización en la gestión.

En este sentido, y una vez conseguida la autonomía universitaria, se debería dar un paso más para que las universidades puedan dotarse de un sistema de gobierno más adecuado, de una gestión profesionalizada y de mecanismos de rendición de cuentas más acordes con las demandas sociales.

En esta línea, una de las transformaciones que debería llevarse a cabo es la de separar las responsabilidades de gobierno de las de gestión y académicas.

Al mismo tiempo, la universidad contaría con un órgano de gobierno con un número limitado de miembros con capacidad para designar al máximo responsable de la gestión de la universidad, de acuerdo con las directrices que definiera el citado órgano de gobierno.

En definitiva, se trataría de implantar un sistema similar al que ya funciona en distintos países, como Estados Unidos, Canadá, Australia, Reino Unido, etc. y cuyas universidades ocupan los primeros puestos en los principales ranking de calidad universitaria y donde se sigue un modelo de gobierno parecido al del mundo de la empresa, independientemente del carácter público o privado de la universidad.

De acuerdo con este modelo, el rector de la universidad tiene asignadas las funciones de un Consejero Delegado/Chief Executive Officer y es designado por un Consejo/Board, que asume las responsabilidades de gobierno y al cual reporta el rector. A su vez, el rector y su equipo designan a los decanos y demás autoridades universitarias.

Para llevar a cabo estos importantes cambios en el modelo de gobierno de la universidad en España, sería necesario que se modificara el actual marco legislativo, con el fin de que cada universidad, de acuerdo con la Comunidad Autónoma correspondiente, pudiera determinar las características de sus órganos de gobierno, sin la necesidad de someterse a directrices generales.

En todo caso, dadas las evidentes dificultades que conlleva la realización de un cambio de estas características en los mecanismos de elección de los órganos de gobierno universitarios, cabría ir introduciendo medidas que mejoren la gestión, adoptando los principios de buen gobierno, que ya se han ido incorporando en el mundo de la empresa.

Asimismo, se podrían ir introduciendo cambios paulatinos en el modelo de gobierno. En una primera fase el rector podría seguir siendo elegido por los estamentos universitarios, pero debería acordar la estrategia con el Consejo Social y responder ante éste de su correcto desarrollo. Por su parte, el Consejo Social empezaría a actuar de una manera más similar a la de un Consejo de Administración, con mecanismos de funcionamiento que respondan también a los principios de buen gobierno.

Más a medio plazo, cuando los Consejos Sociales cumplan plenamente una función más cercana al Consejo de Administración, deberían tener también la facultad de nombrar al rector, con lo que el Consejo Social asumiría así la responsabilidad de gobierno, y el rector actuaría como el Consejero Delegado de la universidad responsabilizándose de la gestión del día a día de la misma.

Asimismo, habría que generalizar y consolidar la realización de planes estratégicos y contratos programa, que ligen la financiación de la universidad al cumplimiento de unos objetivos claros, y acordes con las necesidades de su entorno.

2. Impulsar la innovación

En paralelo a la introducción de los cambios comentados en el modelo de gobierno de la universidad, un papel importante que deben asumir los actuales Consejos Sociales es el impulso del papel de la universidad en aquellos aspectos que más pueden contribuir a mejorar el nivel de vida de la sociedad, como es la innovación.

La innovación constituye un factor clave para garantizar la rentabilidad y expansión de las empresas, así como para aumentar la competitividad de nuestro sistema económico y, sobre todo, para incrementar el nivel de vida de la sociedad.

Si bien, la cultura de la innovación debe ser apoyada y asumida por toda la sociedad en su conjunto, es indudable que la universidad, en estrecha colaboración con el mundo de la empresa, debe asumir un protagonismo especial en esta tarea y colaborar muy activamente para impulsarla.

Para lograr este objetivo, las universidades españolas deben ser capaces de reconducir su misión docente e investigadora hacia un mayor compromiso con la sociedad y el desarrollo de la innovación.

Sin embargo, el proceso de innovación no es sencillo. Bien al contrario, debe surgir de una reflexión conjunta de órganos públicos, empresas, universidades, fundaciones y otras

organizaciones innovadoras para poner en marcha una acción conjunta coordinada y de amplio alcance.

El proceso de innovación se caracteriza por la multidisciplinariedad, su efecto multiplicador, su apertura al entorno exterior, y su poder transformador. Por tanto, fomentar la innovación no es una tarea fácil, ya que requiere recursos humanos, tecnológicos y financieros.

Creemos que, en este sentido, es conveniente buscar una estrategia integral, que aúne la acción del sector público, de las empresas, de las universidades y de los centros de investigación, a la que podría contribuir un Consejo Social reforzado en la línea que hemos esbozado en la primera parte de este artículo.

La universidad puede contribuir, entre otras, desde dos importantes perspectivas a la innovación en el tejido económico y empresarial. En primer lugar, desde la innovación educativa, es decir, desde la innovación de sus propios procesos y actividades; que, en última instancia, tendrán un efecto en las empresas a través de los recursos humanos de mayor cualificación (egresados de las universidades). En segundo lugar, transfiriendo los resultados de su actividad investigadora, docente y de difusión del conocimiento y la cultura, al mundo empresarial, a través de diferentes mecanismos de transferencia del conocimiento.

En ambos casos, es necesario contar con los mecanismos de gestión, modelo de gobierno y financiación que propicien una intensa actividad en ambos ejes.

3. Colaboración Universidad-empresa

Un factor clave en el proceso de innovación para llevar a cabo un desarrollo económico y sostenible en cualquier país es la transferencia de conocimiento y el aprovechamiento de éste para la innovación en el tejido empresarial.

Sin embargo, actualmente existen una serie de obstáculos a que esta transferencia se desarrolle en toda su amplitud y con toda su potencialidad.

El primero de ellos es el modelo de relación universidad-empresa, ya que aunque muchos de sus fines son coincidentes, constituyen entidades sujetas a entornos normativos, funcionamiento y realidades sociales muy diferentes.

Adicionalmente, los modelos de relación (convenios) entre la universidad y la empresa suelen elaborarse partiendo de la base de los intereses propios y específicos de cada agente, por lo que finalmente los modelos resultan complejos, difíciles de articular y con déficit en el objetivo común: la transferencia de conocimiento.

Otro de los obstáculos para esta relación es el modelo de financiación para el apoyo a la transferencia de conocimiento. Tradicionalmente, la enseñanza superior ha sido financiada con fines de enseñanza e investigación, y aunque hoy en día existe una tercera vía de financiación para la transferencia del conocimiento, este tipo de mecanismos todavía no tiene un desarrollo a gran escala en todas las universidades, por lo que habría que continuar desarrollándolos.

La propiedad intelectual es otra fuente de dificultad para la relación entre universidad y empresa. Las universidades transfieren su conocimiento al tejido empresarial en forma de

propiedad intelectual, procurando protegerlo con patentes para asegurarse la continuidad de su futura investigación.

Mientras la empresa, reclama la propiedad intelectual, con el fin de proteger la inversión requerida para convertir el producto de investigación en un producto comercial difícil de imitar por los competidores.

En este sentido, las negociaciones sobre patentes y propiedad intelectual entre ambos agentes (universidad y empresa) son a menudo, largas, difíciles y costosas, factores que complican posibles acuerdos de colaboración entre estos agentes.

La protección de propiedad intelectual es un elemento clave para determinar la cantidad y la calidad de colaboración entre universidad y empresa. El desacuerdo acerca de su propiedad obstaculiza la transferencia de conocimiento, de ahí que a la hora de sentar las bases para una posible colaboración sea necesario definir de forma clara el marco legal de colaboración, dejando claro a quién pertenece la propiedad intelectual.

En Estados Unidos, desde 1980 (con la Ley Bayh-Dole), el marco legal que regula la financiación por parte del gobierno federal de programas de investigación de las universidades y otras entidades, asegura a estas instituciones el mantenimiento del título de propiedad de las invenciones y descubrimientos, fomentando así la participación activa de la universidad en la transferencia de conocimiento.

4. Responsabilidad Social Corporativa en la Universidad

Con el objetivo de impregnar de este espíritu innovador a la comunidad universitaria y trasladarlo a la sociedad, la universidad misma tiene que ser innovadora en todos los aspectos, incluido el aspecto social.

En esta línea, los Consejos Sociales pueden ser un importante vector de impulso para la implantación en el marco de la universidad de un sistema, ya en marcha en muchas empresas de gran tamaño, que permite organizar, controlar y medir la contribución que las organizaciones hacen en su ámbito social y que, en sí mismo, ha constituido una innovación reciente. Este sistema se denomina la Responsabilidad Social Corporativa, que frecuentemente aparece como RSC.

La Comisión Europea define la Responsabilidad Social Corporativa como la integración voluntaria por parte de las empresas de las preocupaciones sociales y medioambientales en sus operaciones comerciales y en sus relaciones con los stakeholders o grupos de interés. Es decir, ser socialmente responsable no significa solamente cumplir plenamente las obligaciones jurídicas, sino también ir más allá de su cumplimiento invirtiendo más en el capital humano, el entorno y las relaciones con los interlocutores.

Para cumplir el objetivo de que la Responsabilidad Social Corporativa impregne las relaciones con todos los agentes con los que se relacione, la RSC debe ser una línea transversal en la gestión de las organizaciones, de tal forma que esté incorporada en todas las actuaciones y, por tanto, en el propio modelo de gestión.

Trasladándolo al ámbito universitario, esto supondría definir estrategias orientadas a todos sus grupos de interés, es decir, estudiantes, personal académico, personal administrativo y de

servicios, proveedores, empresas, instituciones y sociedad en general, todo ello bajo el principio básico de transparencia en la gestión, en el que se sustenta la RSC.

Asimismo, implicaría establecer mecanismos de diálogo con todas las partes interesadas, que se integren en el ciclo de mejora continua de la organización, y participar en iniciativas con organizaciones locales, estatales e internacionales para desarrollar los principios de sostenibilidad y mejora continua.

La incorporación del modelo de la RSC al ámbito de gestión y de relación con el entorno de la universidad supondría un avance muy positivo, ya que se trata de un modelo sistemático que permite gestionar la acción de la universidad en su entorno, lo que encaja con la forma de trabajar metódica y coordinada de las instituciones universitarias.

Además, la acción de la universidad tiene una repercusión social importante, por lo que la adopción decidida del modelo de la RSC por parte de la universidad desempeñaría un importante papel ejemplificador para el resto de la sociedad.

En definitiva, y como ya se ha puesto de manifiesto, el gran desafío actual de los Consejos Sociales es continuar contribuyendo a mejorar el modelo de gobierno de la universidad y avanzar en una mayor profesionalización en la gestión, con el fin de lograr una mayor participación del entorno económico y social en el desarrollo de los objetivos de la universidad, y de esta forma conseguir que las universidades españolas puedan competir con las mejores universidades del mundo.

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

Las reformas en el gobierno de las universidades públicas españolas. Autonomía y rendición de cuentas



JORGE MARTÍNEZ

Cátedra UNESCO de Gestión y Política Universitaria

Universidad Politécnica de Madrid

1. Desarrollo histórico de las reformas al gobierno de las universidades

Para entender la forma como la universidad española se ha ido organizando y gobernando hasta la situación actual, conviene realizar una breve revisión de sus antecedentes históricos inmediatos, fuertemente vinculados al desarrollo de las universidades europeas y a los acontecimientos políticos y sociales en España.

A partir de un análisis de las reformas del marco jurídico de la educación superior en España, distinguimos algunos periodos de referencia para establecer las condiciones bajo las que se organizaban y gobernaban las universidades españolas.

Tomando, para el caso español, el punto de partido situado en la Ley de Ordenación Universitaria [\(1\)](#) de 1943, se observa el férreo control de la educación superior ejercido por el gobierno –liderado por el general Franco– a través de diversas organizaciones políticas y eclesiásticas. Basta leer el preámbulo de dicha Ley y llegar al artículo segundo en el que establece las funciones de la Universidad “que ejercerá bajo la dirección del Ministerio de Educación Nacional”. A partir de entonces, toda la Ley impone fuertes candados a lo que podría ser cualquier avistamiento de autonomía universitaria. Por ejemplo, el nombramiento del rector lo realizaba directamente dicho Ministerio a través de Decreto. El Claustro, según esta Ley, era un órgano de representatividad con carácter consultivo.

Con la Ley de 1970 [\(2\)](#), de Villar Palasí, que ordenaba y reformaba todo el sistema educativo español, se dotaba a las universidades de un cierto aumento de su autonomía, sobre todo en lo que se refiere a docencia e investigación. Respecto al gobierno de la universidad, esta Ley introduce algunos cambios como la posibilidad de que el Claustro propusiese una terna de candidatos para que el Ministerio designase al rector de la universidad. La estructura apoyada en departamentos se erige como las unidades fundamentales de enseñanza e investigación, agrupadas en centros (facultades) en las que su particular enseñanza tuviese un mayor peso

dentro de los estudios ofertados. Al frente de los departamentos se crea la figura de director, que debería ser nombrado por el rector de entre los catedráticos numerarios del departamento.

En este contexto histórico no es de extrañar la ausencia de procedimientos democráticos para la elección de los órganos de gobierno de la universidad, puesto que no el sistema político no contaba con ellos tampoco.

En este tiempo, paralelamente, la democracia española fijaba su fecha de inicio. En junio de 1977, se llevaron a cabo las primeras elecciones para conformar el Parlamento, que tendría como misión fundamental la redacción de la Constitución de 1978. Este proceso desarrollado en el periodo conocido como la “Transición” fue un tiempo de reformas, muchas plasmadas en el texto de la Constitución y otras que se fueron gestando a partir de entonces. El Estado de las Autonomías se configura con la carta magna y en ésta se contempla la transferencia de competencias hacia las Comunidades autónomas y aquellas que permanecen en la exclusividad del gobierno central.

Como una consecuencia razonable del periodo político vivido en España anteriormente, la Constitución protege el principio de Autonomía de las universidades en su artículo 27 (3). Merece especial atención el apartado en el que ésta incluye la autonomía universitaria, en la sección de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Ello pone de relieve la importancia que este hecho tuvo para las universidades y para la democracia española.

Con la creación de las Comunidades Autónomas se inició el proceso de transferencia de competencias en materia de enseñanza superior, y que ha tenido diferentes velocidades. Esta transferencia se desarrolló en dos vías que son conocidas como “de vía rápida” y “de vía lenta”. En la primera se incluyen las transferencias hechas para Cataluña (1985), el País Vasco (1985), la Comunidad Valenciana (1985), Andalucía (1986), Canarias (1986), Galicia (1987) y Navarra (1990). El resto de las Comunidades recibió las competencias en educación universitaria entre los años 1995 y 1996.

El sistema español contempla tres tipos de universidades con fundamento legal en la Constitución y en las leyes específicas: públicas, privadas y de la Iglesia. Las universidades de la Iglesia son un caso especial del sistema y se crean con base en el Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede sobre Enseñanza y Asuntos Culturales (1979).

En 1983 se aprueba la Ley de Reforma Universitaria (LRU), que introduce los cambios significativos en la organización y en el gobierno de las universidades públicas españolas. Entre los aspectos más destacables de esta Ley se encuentran la democratización de los procesos para la elección de los órganos de gobierno de la universidad y su apertura a la sociedad. (4) Esta Ley establece que el rector será elegido por el Claustro y tendrá el mandato que los estatutos de cada universidad establezcan.

Posteriormente se dio el paso de la LRU a Ley Orgánica de Universidades (LOU) (5), que trajo algunos cambios en el gobierno de las universidades públicas españolas. La aprobación de esta Ley estuvo empañada por la falta de un consenso entre las fuerzas políticas y la dura crítica por parte la comunidad universitaria.

La Junta de Gobierno, órgano ordinario de gobierno con la LRU, desaparece dando lugar a dos nuevas formas: el Consejo de Gobierno y la Junta Consultiva. El primero tiene funciones cercanas a la planificación de las actividades universitarias y tiene una composición

representativa. Por su parte, la Junta Consultiva es un órgano de asesoramiento para el rector y el Consejo de Gobierno.

Una de las modificaciones más significativas de esta reforma legislativa es la que se refiere a la elección del rector. La LOU pretendía que esta elección se realizase a través de un proceso directo y de sufragio universal, con un voto cualificado que establecía una ponderación entre los estamentos universitarios.

Finalmente, la normativa que rige actualmente en el sistema universitario proviene de la Ley Orgánica por la que se modifica la LOU [\(6\)](#).

Los cambios aprobados son, principalmente, la desaparición de la Junta Consultiva como un órgano de gobierno, por tanto, las universidades no se ven en la obligación de contar con éste entre su estructura mínima de gobierno. En cuanto a la elección del rector, esta Ley recupera la vía de elección por Claustro, dejando en manos de la universidad la posibilidad de elegir entre esta vía y la elección directa de sufragio universal, y que deberán plasmar en sus estatutos.

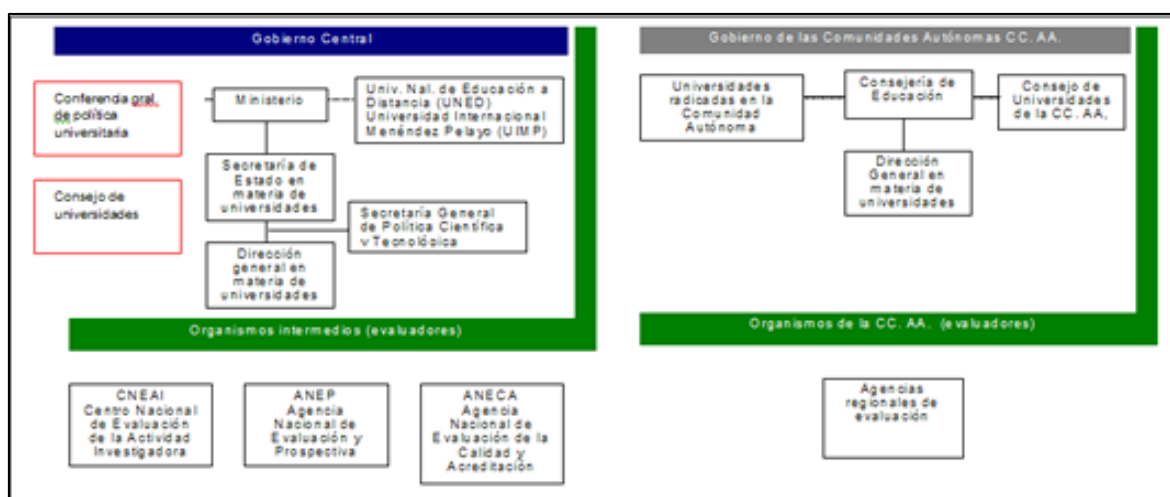
Como resultado de todas las reformas realizadas, los órganos de gobierno de las universidades que, como mínimo, contempla la Ley vigente son:

- Unipersonales: rector o rectora, vicerrectores o vicerrectoras, secretario o secretaria general, gerente, decanos o decanas y directores o directoras de centro, instituto o departamento.
- Colegiados: consejo social, consejo de gobierno, claustro universitario, juntas de escuela y facultad, y consejo de departamento.

La elección de los representantes en estos órganos puede variar de acuerdo con el ámbito de acción en el que se desenvuelven, por ejemplo, el Consejo Social se compone según lo que dispongan las leyes de la Comunidad Autónoma que tenga competencias sobre la institución universitaria. El resto de los órganos de gobierno se eligen según lo fijen los Estatutos de cada Universidad, cumpliendo con los mínimos que exige la Ley.

En el ámbito de la política universitaria, en el que participan, además de las propias instituciones de enseñanza superior, los gobiernos central y autonómico, así como representantes de la sociedad, el organigrama de su funcionamiento se resume en el cuadro 1.

Cuadro 1. Esquema del sistema universitario español y sus órganos de coordinación



Fuente: elaboración propia.

En términos de coordinación, en esta Ley desaparece el Consejo de Coordinación Universitaria y se crean dos órganos: la Conferencia General de Política Universitaria y el Consejo de Universidades (en recuadro rojo como puede observarse en la ilustración anterior).

La Conferencia General de Política Universitaria se compone por los responsables de los asuntos en materia de universidades por parte del Ministerio competente –que asume la Presidencia de este Consejo–, por quienes asuman la responsabilidad de este ámbito en los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y por cinco miembros designados por el Presidente de la Conferencia. Las funciones de esta Conferencia son, entre otras, las de planeamiento, asesoría y programación del servicio de enseñanza universitaria del sistema universitario español.

El Consejo de Universidades, posee funciones de consulta y asesoría, homologación de títulos y a través del cual pueden dirigirse propuestas al Gobierno sobre el sistema universitario; esté integrado por los rectores de las universidades españolas, el Ministro competente en materia de universidades –quien presidirá el Consejo–, y cinco miembros designados por éste.

Esta es la organización actual del sistema universitario español en el que prestan sus servicios de enseñanza 75 universidades, de las cuales 50 son de titularidad pública, 7 de la Iglesia y 18 de titularidad privada.

En la tabla 1 se presenta un resumen de las principales reformas que se han dado en el marco de la normativa para el gobierno de las universidades.

Tabla 1. Aspectos relevantes de la normativa relacionada con el gobierno interno de las universidades.

Ley de 1943	<ul style="list-style-type: none"> -Designación del rector por el Ministerio -Estructura basada en facultades -Fuerte control gubernamental
Ley de 1970	<ul style="list-style-type: none"> -Participación del Claustro en la terna para nombrar rector por parte del Ministerio -Creación de los departamentos, sus directores son nombrados por el rector -Elección de directores y decanos por parte del Ministerio -Toda universidad cuenta con un Patronato -Nombramiento del gerente por parte del Ministerio
Constitución Española de 1978	<ul style="list-style-type: none"> -Reconocimiento de la libertad de enseñanza -Reconocimiento de la autonomía de las universidades
LRU de 1983	<ul style="list-style-type: none"> -Elección del rector a cargo del Claustro -Creación del Consejo Social -Los decanos y directores son elegidos -El gerente es nombrado por el rector, oído el Consejo Social
LOU de 2001	<ul style="list-style-type: none"> -La elección del rector es por elección directa y sufragio universal, con voto cualificado
Reforma de la LOU de 2007	<ul style="list-style-type: none"> -Se mantienen dos vías de elección del rector: directa y por Claustro.

Fuente: elaboración propia.

Las reformas que se detallan en el cuadro anterior son una muestra clara del desarrollo de la autonomía en las instituciones universitarias, generalmente enfocada en los procesos de autogobierno, aunque habría que reconocer que se han dado grandes pasos hacia el fortalecimiento de la autonomía en la gestión y en los aspectos académicos.

Este desarrollo del gobierno interno de las universidades y de la autonomía universitaria no podría verse de forma aislada si no conlleva un análisis del adecuado ejercicio de dicha autonomía desde la perspectiva de la responsabilidad social de las universidades.

2. Autonomía, financiación, evaluación y rendición de cuentas en las universidades

El concepto de autonomía suele prestarse a confusiones e interpretaciones que respondan a intereses particulares. En el informe Universidad 2000, conocido como informe Bricall (2000, p. 211), se definía con precisión este concepto, especificando por un lado, que la autonomía era una característica de la institución universitaria y no de los individuos que la conforman. Por otro lado, daba a la autonomía tres dimensiones. La primera, de carácter financiero, la relacionaba, por ejemplo, con la capacidad de captar recursos propios y de ejercerlos. La segunda dimensión se refería a la gestión, es decir, a la libertad de organizarse según sus objetivos y a disponer los medios para hacerlos. Finalmente, la tercera dimensión hacia

referencia a la parte académica, a la capacidad de organizar su docencia, a contratar el profesorado necesario, fijar contenidos, etcétera.

El grado de autonomía universitaria en los sistemas de educación superior es muy diferente y, no en pocos casos, ha estado relacionado con el desarrollo político y social de cada país. Así, pueden encontrarse casos en los que el país tenga una probada tradición democrática pero cuenten con sistemas universitarios fuertemente regulados por los poderes públicos, como son los casos alemán y suizo. Por eso no es de sorpresa ver que algunos sistemas universitarios, como el español, encuentran en la autonomía un baluarte que les garantiza la libertad de la que se carecía en años anteriores a su obtención.

Atendiendo a las diferentes dimensiones en las que se puede desarrollar la autonomía universitaria y para clarificar su aplicación, convendría hacer mención a un estudio realizado por McDaniel en 1996. En este estudio se aplicó un cuestionario a los responsables de la política universitaria en los distintos países de referencia. Los resultados obtenidos se agrupaban en cinco dimensiones: a) financiera, b) gestión, c) enseñanza, d) personal, y e) estudiantes.

De acuerdo con el grado de autonomía, los países se agruparon de la siguiente manera:

Tabla 2. Dimensiones de desarrollo de la autonomía universitaria

Dimensiones de la Autonomía					
País			Enseñanza	Personal	Estudiantes
	Financiera	Gestión	Definición de programas	Selección del profesorado	Admisión y evaluación
Elevada autonomía					
Bélgica (1)	2.8	1.3	1.0	4.0	3.7
Dinamarca	2.2	1.7	1.8	2.3	2.7
España	1.2	2.0	2.0	2.8	4.0
Gran Bretaña	1.6	1.3	1.3	1.0	1.3
Holanda	1.4	2.0	1.8	1.5	4.0
Noruega	2.0	1.4	1.8	2.5	3.7
Suecia	2.6	1.7	1.5	2.3	2.7
Suecia	2.6	1.7	1.5	2.3	2.7

Autonomía moderada					
Francia	1.2	2.7	3.0	5.0	3.7
Italia	2.0	1.7	1.8	2.5	3.7
Suiza	3.0	2.0	1.8	2.0	4.7
Poca autonomía					
Austria	3.2	3.0	4.0	4.25	3.66
Finlandia	3.0	1.7	2.0	3.8	2.7
Grecia	4.6	3.7	1.0	4.0	5.0
Muy poca autonomía					
Alemania (2)	4.4	1.7	2.5	4.0	4.7

(1) Comunidad francesa
(2) República federal

Fuente: McDaniel, 1996.

Estos resultados muestran que el grado de autonomía puede ser muy diverso según se mire el ámbito de aplicación. En lo que respecta al "personal" el grado de autonomía es el menor, es decir, que existe una mayor dependencia o control por parte del poder público, lo que no debería sorprender puesto que en muchos países el profesorado universitario puede ser identificado con la carrera funcionarial, al ser contratados por una entidad pública y al verse sometidos a procesos de selección similares.

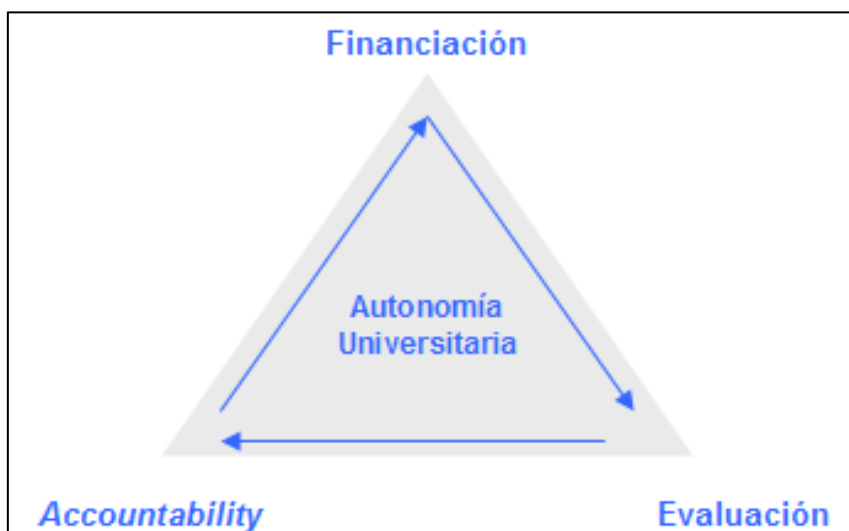
En todo caso, puesto que "el concepto de autonomía universitaria, distinto del de libertad académica, se define como la capacidad que tienen las instituciones universitarias para auto-organizarse independientemente de los poderes públicos" (Mora, 1999), ésta debería ser fortalecida y valorada tanto por instituciones educativas como por los actores que intervienen en la política universitaria.

Sin embargo, la autonomía supone responsabilidad. Convendría contraponer algunas medidas para que la universidad rinda cuentas de su actividad. Es el binomio indisoluble de la autonomía y la responsabilidad social, más aún, en el ámbito de las universidades públicas que se financian en gran medida con recursos de los contribuyentes. En este sentido, los procesos de evaluación están desempeñando un papel fundamental para aproximar la actividad universitaria a las demandas sociales a través de la gestión de su calidad y de los resultados obtenidos.

En el caso del sistema universitario español es evidente la dependencia de las universidades públicas de la financiación de origen público. El 75.9% del gasto en educación terciaria en España es de origen público (OCDE, 2007), razón suficiente para que bajo la filosofía del

accountability (rendición de cuentas) se desarrollen mecanismos para su reforzamiento. La interrelación de los conceptos de este epígrafe es la justificación de su propia importancia. En otras palabras: las instituciones educativas reciben recursos públicos para ejercer sus funciones –con autonomía– para cumplir sus objetivos, medibles a través de la evaluación. Esta relación se muestra en la figura 1.

Figura 1. Autonomía, financiación, evaluación y accountability en la Universidad.



Fuente: elaboración propia.

La rendición de cuentas no es un concepto nuevo en la educación. De alguna manera la creación del consejo social por la LRU introducía esta idea en los mecanismos de supervisión financiera y de aprobación de los presupuestos. En su momento esta iniciativa fue realmente innovadora y necesaria para la apertura de la universidad, pero limitaba la rendición de cuentas a lo financiero. En la actualidad, limitar la responsabilidad social de la universidad al ámbito de las finanzas es reducir el valor de su actividad en la sociedad.

En este sentido, la rendición de cuentas que realizan las universidades españolas empieza a desarrollarse a partir del momento en que éstas son sujetas a procesos de evaluación, que deben ser públicos, para el conocimiento de la sociedad. Existen otros esfuerzos que llevan implícito un sistema de rendición de cuentas. Tal es el caso de los contratos-programa que llevan una larga trayectoria en el sistema educativo español. En ellos, las instituciones educativas se comprometen a alcanzar determinados objetivos –negociados entre las partes– a cambio de determinados estímulos, que generalmente se traducen en recursos para su financiación. Merece la pena recordar que no hace muchos años la universidad empezó a abrirse a los procesos de evaluación de su calidad; así, el primer Plan Nacional para la Evaluación de la Calidad de las Universidades surge en 1995, y que dio paso al desarrollo de los sistemas oficiales de evaluación de la calidad.

En el informe "*Accountability in education*", realizado por el *International Institute for Educational Planning* en el año 2005, se analiza el desarrollo que ha tenido el *accountability* en la educación. Así, se distinguen tres sistemas claros de rendición de cuentas, uno que se basa en los requerimientos o regulación oficial a la que está sometida la educación, otro basado en los resultados de acuerdo con normas profesionales y un tercer sistema dedicado a responder a las demandas de someter a juicio el desempeño profesional según los objetivos alcanzados.

En este informe se reconoce de forma implícita y explícita la obligación de los responsables de la educación de rendir cuentas a la sociedad, ya no sólo de los recursos que gastan en la provisión del servicio, sino en los resultados obtenidos y en el impacto que su actividad genera en la sociedad.

En el VII Foro de ANECA, Irurre (2006) [\(7\)](#) sugiere formalizar mecanismos de rendición de cuentas y propone un sistema sencillo que constaría de cuatro fases:

1. 1. Identificación de los destinatarios de los beneficios de las actividades de la universidad y definición de sus expectativas, necesidades o demandas.
2. 2. La definición de los indicadores que respondes de la manera más rigurosa y comprensible a los intereses de cada uno de estos grupos.
3. 3. Definición del ciclo anual de rendición de cuentas
4. 4. Determinación de algunos principios generales de la rendición de cuentas, como el papel de los consejos sociales como interlocutor con la sociedad.

Este parece un sistema sencillo para rendir cuentas, que no supondría un mayor esfuerzo para la organización universitaria que el de contar con información real de las demandas y de los resultados de su actividad que, aunado a la supervisión financiera que de ella se realiza, supondría un avance considerable en esta materia.

A todo este sistema habrá que añadir los mecanismos para aseguramiento de la calidad y para su garantía que van cobrando mayor fuerza en los sistemas universitarios y que empiezan a formar parte de la cultura de las universidades.

3. Temas abiertos para el debate sobre las reformas en el gobierno interno de las universidades públicas españolas

Si bien es cierto que las reformas que la universidad ha vivido en la conformación de su gobierno ha generado numerosos beneficios –y no sólo en términos de participación y representatividad- en la toma de decisiones y en el consenso para la puesta en marcha de las actividades universitarias, no es exagerado decir que queda mucho por hacer respecto a la eficiencia y la calidad de los servicios de docencia e investigación universitarios. Por ejemplo, aunque la facultad de elegir al rector es un logro de la comunidad universitaria, existen voces que miran hacia otros sistemas universitarios en los que la tarea de quienes gobiernan las universidades se realiza de forma más profesionalizada.

En el sistema universitario español, el periodo regular del rector es de cuatro años, que podrían considerarse insuficientes en un sistema con reelección. Los primeros años de su mandato, el rector los dedica a poner orden en la “casa” y en diseñar las ideas propuestas en su plan de gobierno que le dio la victoria en las elecciones; por otro lado, si contempla la reelección, una parte importante del cierre de su periodo puede ser dedicado a preparar dicha reelección. Por tanto, en el caso favorable de que sea reelegido, podrá dar continuidad a sus programas y planes para el desarrollo de la universidad. En el caso contrario, seguramente vuelva a su cátedra... y la historia volvería a comenzar.

La revisión y activación del papel de los consejos sociales en la universidad pública española merece especial atención. Bien es cierto que en algunas universidades son muy activos y productivos, pero de cómo factor común, su función como enlace con la sociedad no ha sido el esperado, ya no sólo en materia de captación de fuentes alternas de financiación, sino como

canal de comunicación entre las necesidades de la sociedad y los servicios educativos y de investigación que ofrece la universidad.

En el proceso en el que se ve inmersa la universidad española para su adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, el consejo social podría desempeñar un papel fundamental al servir de enlace entre los sectores productivos y la universidad para la reformulación de su oferta académica, o bien, para el diseño de las políticas científicas de cada universidad. Se echa en falta una mayor atención al consejo social como instrumento para mejorar el funcionamiento de la universidad. Existen iniciativas que parten del intercambio entre universidades de diferentes países que cuentan con consejos sociales –o similares– dentro de su estructura de gobierno, y que buscan mejorar este desempeño.

El modelo mixto de gobierno y gestión de las universidades ha requerido de una mayor flexibilidad para adaptarse con agilidad a un entorno cambiante. No se trata de volcar la actividad universitaria desde un punto de vista utilitarista ante las necesidades y demandas sociales, sino de mejorar la organización universitaria, de impulsar mecanismos que agilicen la respuesta de la institución, para que de esta manera fortalezcan su posicionamiento en el entorno competitivo que supondrá el EEES y la globalización en la educación superior. En ello, el papel de los servicios universitarios y de las estructuras de apoyo a la docencia y la investigación juegan un papel primordial, y no es desconocido el déficit de profesionalización que presenta. Mientras que existen sistemas que incentivan la carrera docente e investigadora, no existen mecanismos similares para desarrollar la carrera del personal de administración y servicios.

Finalmente, la universidad española presenta un serio déficit en su vida cotidiana: la participación de los estudiantes. Bien es cierto que la normativa universitaria contempla la participación y representatividad de los estudiantes en los órganos de gobierno, sin embargo, la participación resulta escasa si observamos otros sistemas –generalmente de referencia– como los anglosajones, en los que los estudiantes llevan su participación más allá del gobierno, participan en la gestión y en los servicios, además de mantener un fuerte vínculo que los convierte no sólo en potenciales usuarios de los servicios universitarios, sino en patrocinadores de iniciativas de su universidad.

Bibliografía

- ARIAS, A. (2004): *El régimen económico y financiero de las universidades públicas*. Salamanca, España. Oficina de Cooperación Universitaria.
- BRICALL, J.M. (2000): *Universidad 2 mil*. Madrid. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).
- EMBID, A. y GURREA, F. edits. (2001): *Legislación universitaria. Normativa general y autonómica*. Novena edición. Madrid. Tecnos.
- HERNÁNDEZ, J. (2004). *La universidad española en cifras (2004). Información académica, productiva y financiera de las universidades españolas, año 2002. Indicadores universitarios, curso académico 2002/2003*. Madrid. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas (CRUE).
- ANDERSON, J. A. (2005): *Accountability in education*. Paris. International Institute for Educational Planning y International Academy of Education.
- IRURRE, J. (2006): *La rendición de cuentas de las universidades*. Ponencia en VII Foro ANECA “Gobernanza y rendición de cuentas: las universidades ante la sociedad del conocimiento”. 3 de octubre de 2006.

- Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE nº. 209, de 1 de septiembre de 1983)
- Ley Orgánica 06/2001, de 21 de diciembre de 2001, de Universidades (BOE nº. 307, de 24 de diciembre de 2001)
- Ley orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 06/2001 de 21 de diciembre, de Universidades (BOE Nº. 16241, de 13 de abril de 2007)
- McDANIEL, O.C. (1996): *The paradigms of governance in higher education systems*. En Higher Education Policy, 9, 2.
- MORA, J. (1999): *Los sistemas de gobierno de las universidades: una perspectiva internacional*. En Cuadernos del Consejo de Universidades "Los sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro". Madrid. Ministerio de Educación y Cultura.
- OCDE. (2007). *Education at a glance 2007*. Paris. OCDE.

Recursos electrónicos

- <http://www.filosofia.org/mfa/fae943a.htm> (consulta: 10-02-2008).
- <http://www.mec.es> (consulta: 5-02-2008)
- http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_201185_39251550_1_1_1_1,00.html (consulta: 10-02-2008)

Notas al Pié

1. (1) <http://www.filosofia.org/mfa/fae943a.htm>
2. (2) Ley General de Educación y Financiamiento de la Reforma Educativa. En <http://www.mec.es>. Consulta 5 de febrero de 2008
3. (3) Algunas constituciones europeas reconocen la autonomía universitaria: Italia, Grecia y España.
4. (4) Ley Orgánica 11/1983, de 25 de agosto, de Reforma Universitaria (BOE nº 209, de 1 de septiembre de 1983)
5. (5) Ley Orgánica 06/2001, de 21 de diciembre de 2001, de Universidades (BOE nº. 307, de 24 de diciembre de 2001)
6. (6) Ley orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 06/2001 de 21 de diciembre, de Universidades (BOE Nº. 16241, de 13 de abril de 2007)
7. (7) Jesús Irurre es Presidente del Consejo Social de la Universidad Pública de Navarra.

La Cuestión Universitaria

Boletín Electrónico de la Cátedra UNESCO de Gestión y
Política Universitaria – Universidad Politécnica de Madrid

“Innovaciones en la organización y gobierno de las universidades”

Febrero 2008 – nº 3

El gobierno de las Universidades desde la perspectiva de los retos inmediatos de la educación superior



FEDERICO GUTIÉRREZ-SOLANA

Rector

Universidad de Cantabria

Vicepresidente

Conferencia de Rectores de Universidades Españolas

La Declaración de Lisboa de marzo de 2000 expuso, por vez primera en el más alto nivel oficial de la Unión Europea, el reconocimiento de la conexión entre el desarrollo socioeconómico y la actividad de las universidades. La agenda o estrategia de Lisboa fijó para los países miembros un ambicioso objetivo en el que grandes desafíos del continente, como el nivel de empleo y la calidad de vida, se afrontasen decididamente, a través de la competitividad, desde una histórica apuesta por la Sociedad de la Información y del Conocimiento.

Al centrarse en la ciencia y la tecnología como motores de desarrollo, la Unión Europea planteó directamente la cuestión del papel protagonista que las universidades, como agentes promotores y transmisiones de conocimiento, deberían desempeñar en el logro de las metas colectivas. Ahora bien, ¿está la universidad europea en condiciones de satisfacer esa función tan crucial?

Para responder a esta pregunta, conviene examinar por separado realidad y proyecto, es decir, analizar por un lado su situación actual a grandes rasgos y, por otro, fijar sus condicionantes de capacidad para acceder a los objetivos europeos. Finalmente, la comparación de sendos análisis debe fijar las líneas directrices de actuación.

1. De las condiciones de partida y el diagnóstico de mejora

Lo primero que salta a la vista es la desventaja de la Unión Europea frente a los Estados Unidos en cuanto a inversión en conocimiento. Mientras los europeos gastábamos en 2003-2004, y la situación es globalmente invariable desde entonces, aproximadamente un 3,1 % del producto interior bruto en conocimiento (1,9 puntos para I+D+i y además 1,2 puntos para educación superior), los estadounidenses destinaban un 5,1 % de su producto al mismo fin (2,5 puntos para I+D+i y el resto para enseñanza terciaria). Esta debilidad comparativa no es ajena al dato socioeconómico: desde el último cuarto del siglo XX, el producto interior bruto per cápita de

los europeos se ha estancado en torno al 70 % del valor del indicador norteamericano. Una de las interpretaciones que condujeron a la conclusión de Lisboa 2000 es que, en buena medida, la ausencia de un esfuerzo mayor en Sociedad del Conocimiento estaba dejando a Europa en desventaja frente a los Estados Unidos, cuyo sistema de ciencia, tecnología y enseñanza superior se había desarrollado con más recursos y convicción sostenida.

Lógicamente, una causa de la debilidad europea en comparación con la economía líder es la propia desigualdad interna de la UE por lo que se refiere a la actitud de cada estado miembro hacia la gestión del conocimiento. Mientras los países nórdicos, el Benelux y Gran Bretaña han mantenido niveles de inversión en I+D incluso superiores al de Estados Unidos y parejos a los de las naciones que más apuestan por este capítulo (como Japón, con un 3,1%), a medida que recorremos la Unión hacia el Mediterráneo y hacia el Este los índices van disminuyendo significativamente. Y lo que se dice de la I+D, se puede apuntar también respecto del diferente gasto por país en la financiación de la educación superior de carácter público.

Derivados de esta precariedad, abundan los indicadores que muestran el problema de la UE. Un ejemplo paradigmático de ello son los asociados a la capacidad de conocimiento de las personas, artífices finales de la investigación y la innovación. Si hablamos de población en edad de trabajar y equipada con conocimientos de educación superior, en la UE registramos sólo un 21 %, mientras en Japón cuentan con un 36 % y en Estados Unidos con un 38 %. Y si citamos el número de investigadores por cada 1.000 habitantes, vemos que en Japón la tasa es de casi 10, en Estados Unidos de 9 y en la Unión Europea únicamente de 5,5.

En este marco de desventaja competitiva, las características de la universidad europea han sido exhaustivamente analizadas. En cuatro de ellas, uniformidad, aislamiento relativo, reglamentismo y nivel de financiación, se pueden condensar sus debilidades actuales:

En primer lugar, en numerosos sistemas nacionales impera una uniformidad que, si bien produce una aceptable calidad media, paga por ello un precio muy oneroso: la escasez de centros de excelencia. En consecuencia, su capacidad de atracción y competitividad se resiente con ello.

En segundo lugar, la enseñanza superior europea está fragmentada. Sus diferentes lenguas y normativas reducen la movilidad y quitan atractivo a las universidades. Además, la ausencia de una adecuada vinculación con la industria limita la difusión a la sociedad de los conocimientos generados y refuerza el problema de la escasa movilidad; a su vez, el espíritu emprendedor se mantiene en niveles demasiado bajos. Como consecuencia de todo ello, la capacidad de competir internacionalmente en el mercado académico se ve muy constreñida, con excepción de algunos centros.

En tercer lugar, las universidades europeas, y en ello coinciden casi todos los observadores, registran una excesiva reglamentación de la vida académica. Las rigideces de su organización y operatividad dificultan los procesos de modernización, la flexibilidad en recursos humanos, el dinamismo de la oferta y el fomento de la movilidad. Se trata, sin duda, de un gran problema común que las reformas iniciadas tendrán que atajar.

Finalmente, en cuarto lugar, pero también como origen, hay una financiación insuficiente, que contrasta con los mayores recursos asignados a la Universidad en otras regiones del globo.

Como conclusión inicial, pues, debemos señalar que las universidades europeas, para ser más funcionales respecto del importante papel que la sociedad exige de ellas, tendrán que ver

mejorada de forma notable su financiación. Paralelamente, deberán diseñar y dotarse de una mejora organizativa que garantice una gestión más eficaz de sus recursos; para, con todo ello, mejorar su atractivo en la formación de las personas y en la aplicación del conocimiento al mundo empresarial e industrial, es decir, incrementar su capacidad de generar conocimiento y transmitirlo y ponerlo en valor en el tejido social.

2. Tres ideas directrices

Estas tres necesidades de futuro (financiación como base, gestión en la ejecución y atracción como objetivo) deben ser afrontadas por el gobierno de las Universidades mediante sendas ideas directrices: fomentar la calidad, transformar la gobernanza e incrementar la financiación, tanto pública como privada.

El concepto de calidad, y su exponente habitual de “excelencia” como calidad máxima, tiene que pasar al centro de los planteamientos universitarios. Desde su gobierno, la cultura de la calidad ha de ser fomentada concentrando la financiación en centros y redes excelentes y con potencial, de modo que no sólo se multipliquen sus resultados, sino que también sirvan de modelo para la generalización de esa capacidad organizativa. Un cambio de mentalidad que se dirige inevitablemente hacia las prácticas de la mejora continua, con hábitos más rigurosos de planificación por objetivos, y de evaluaciones y controles que verifiquen hasta qué punto los objetivos de servicio se están logrando.

La calidad en la enseñanza depende de numerosos factores. Sin embargo, hay dos que podemos señalar como especialmente relevantes. El primero es la capacidad de proporcionar un aprendizaje flexible y abierto. Mediante una profunda reforma de los planes de estudio, es perfectamente posible dar respuesta a las demandas del mercado y de la industria, que no sólo requiere conocimientos especializados sino también capacidad de aprendizaje continuado y tenencia de competencias transversales (liderazgo, comunicación, trabajo en equipo), que tan fundamentales resultan para la buena marcha de los proyectos de las empresas. Precisamente, los rasgos esenciales del nuevo modelo pedagógico del Espacio Europeo de Educación Superior van dirigidos hacia una mayor imbricación entre las universidades y el sistema productivo que garantice la empleabilidad y consolide la relación entre ambos sistemas.

Y el segundo factor de calidad en la enseñanza consiste en la capacidad para atraer profesorado de prestigio, por el efecto multiplicador que ejerce tanto en el aspecto de la docencia como en el de la investigación científica. Es evidente que esta atracción de talento necesita, por un lado, recursos económicos públicos o privados y, por otro lado, el establecimiento de proyectos universitarios globales de alto nivel, donde dichas personas puedan satisfactoriamente programar su trabajo intelectual. Proyectos que deben planificarse apoyándose en las capacidades existentes, ámbitos de excelencia detectados, o en razones de estrategia y oportunidad para el desarrollo regional.

Pero no sería suficiente sólo desarrollar un sistema de más calidad y de búsqueda de la excelencia. El mero hecho de plantearse este objetivo general repercute inmediatamente sobre otra necesidad imperiosa, que es la transformación de la gobernanza, esto es, la modernización de la gestión universitaria.

Tres claves de la nueva gobernanza las hallamos en la implantación de contratos claros de compromiso universitario con la sociedad; en la profesionalización de la gestión, y en el

establecimiento de controles a posteriori, que permitan chequear los nuevos esquemas de funcionamiento.

Las universidades hemos de realizar un esfuerzo intenso en el ejercicio de nuestras responsabilidades sobre programas, personal y recursos, del que, una vez ejercida nuestra autonomía, tenemos que rendir cuentas a la sociedad con regularidad y transparencia. A su vez, la sociedad, a través de sus representantes y agentes, debe fijar la orientación estratégica del sistema de educación superior y participar activamente en el control de su evolución. Si entre todos somos capaces de hacer funcionar este esquema, las universidades progresarán a un ritmo acelerado y podrán responder cada vez mejor a la demanda económico-social que reciben.

La implantación de contratos-programa, que introduce en las universidades el hábito de planificación por objetivos muy concretos y el establecimiento de compromisos de gestión ante terceros, conjuga ejemplarmente esta relación necesaria entre la gestión universitaria y la sociedad receptiva de sus servicios.

La profesionalización de la gestión es imprescindible para que esos contratos de compromiso se puedan cumplir exitosamente. Por tanto, requiere que en las universidades se revalorice la función gestora y se articulen estructuras adecuadas, que permitan superar el modelo de grupos humanos de valor docente y científico provisionalmente dedicados a la gestión. Y revalorizar significa reconocer. Reconocer la importancia trascendental de la gestión universitaria como función canalizadora de todas las otras funciones universitarias. Debe valorarse así la presencia en la gestión de aquellos profesionales que, además del conocimiento de las funciones universitarias, ofrecen un saber práctico en la asignación de recursos de acuerdo con objetivos y condiciones que se fijan para el sistema. Esta profesionalización de la gestión universitaria debe hacerse respetando el necesario equilibrio con los mecanismos ya existentes de toma de decisión y de representación democrática en los órganos de las universidades, como los consejos sociales o los claustros.

Y es evidente que toda la transformación y funcionamiento de la gestión debe someterse a una evaluación continua. El seguimiento de la adecuación de la planificación programática y la profesionalización gestora exige la implantación de indicadores fiables que permitan en todo momento valorar el grado de progreso hacia los objetivos marcados. Sólo así será posible ajustar las previsiones a los resultados reales y corregir el desarrollo de aquellos ámbitos donde los hechos no estén respondiendo a las intenciones.

Por último, al fomento de la calidad y de la gobernanza funcional y flexible hay que agregar, y fomentar desde el conjunto, la base de todo el modelo, que es el salto adelante en financiación. Hoy en Europa se consideran universidades fuertes (strong universities) aquellas que se sitúan en la paridad público-privada de fuentes de financiación. Es decir, las que obtienen en torno a un 50% de sus recursos del erario público como responsable del servicio público vital para ganar futuro, la educación superior en torno al otro 50% de fuentes privadas, por caminos como la investigación contratada o los mecenazgos porque atesoran capacidades que deben ponerse en valor a través de un sistema abierto de oferta-demanda. En este último aspecto de financiación generada resulta vital y estratégica la relación entre la universidad y el sector productivo empresarial. Y para fomentar el nexo Universidad-empresa también las universidades tenemos que modificar nuestros esquemas de gestión. Mejorar la gobernanza es, por tanto, una meta absolutamente estratégica e instrumental para alcanzar todos los demás objetivos de la enseñanza superior en Europa, y, por tanto, particularmente en España.