



## Participación y eficacia en el gobierno de la universidad

### Descripción

La mayor parte de países avanzados de nuestro entorno han realizado, y están realizando, cambios en sus sistemas universitarios, al entender la importancia que en estos momentos tiene, para lograr una verdadera economía basada en el conocimiento, el contar con universidades más competitivas y más eficientes en su servicio a la sociedad.

España, que cuenta con un sistema universitario que ha experimentado avances importantes desde la IRU (Ley de Reforma Universitaria, 1983), con resultados razonables en su desempeño en atención a sus condicionantes (regulación, entorno socioeconómico, financiación), necesita como estos países de un sistema universitario aún mejor y más competitivo, con un mayor nivel de transferencia de conocimiento y grado de internacionalización.

Ello es percibido así por las propias universidades, administración y agentes sociales, como lo confirma el interés que en los últimos años vienen mostrando todos ellos por el estudio y debate sobre la reforma universitaria, organizando diversas actividades, como jornadas y seminarios o el encargo de informes a comisiones de expertos, y donde hemos podido comprobar que las referencias a la conveniencia de estudiar el posible cambio de sistema de gobierno es una constante en todos ellos.

Así, en la presente década se crearon dos comisiones de expertos sobre la reforma universitaria en España. Durante la última etapa del gobierno socialista, el ministro de Educación, Ángel Gabilondo, creó la comisión de expertos internacional que coordinó el profesor Rolf Tarrach, quien entregó su informe en 2011. Y más tarde, durante el gobierno del Partido Popular, el ministro de Educación, José Ignacio Wert, también creó una comisión de expertos con el mismo fin, que coordinó la profesora María Teresa Miras y que entregó su informe en el 2013.

Ambos informes presentan en líneas generales bastantes coincidencias con lo apuntado en su obra *El desafío de crear universidades de rango mundial* por el experto en educación del *Banco Mundial* Jamil Salmi, ya que en los dos se identifican como elementos centrales de una posible reforma del sistema universitario, el dotar a las universidades de una debida suficiencia financiera. Hablan ambos informes de la necesidad de incrementar la financiación, de definir con ambición nuevos modelos de

financiación; la necesidad de una mayor autonomía real con una mejor rendición de cuentas y evaluación de la calidad del servicio; la necesidad de captar y atraer talento ofreciendo condiciones atractivas en procesos de selección más abiertos y competitivos; y todo ello en el marco de una gobernanza favorable que se vea propiciada por la disposición de mayores recursos y una menor regulación que les dé más flexibilidad y capacidad de actuación; esto es, unos sistemas de gobierno más ágiles y profesionales.

En definitiva, en ambos informes el cambio en el sistema de gobierno forma parte clara de la propuesta de reforma que hacen, coincidiendo en la necesidad de realizarlo en el marco de una reforma más amplia, en la que se les provea de la suficiente capacidad para gestionar la universidad, al dotarles de los necesarios instrumentos financieros y legales que les aporten recursos suficientes, y una menor regulación, y más flexible, que verdaderamente lo permita.

### **España, en un grado bajo de autonomía**

La CRUE (Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas) ya ha venido señalando en diversas ocasiones las dificultades que genera en la gestión el déficit que tienen las universidades españolas en poder desarrollar algunas actuaciones. Otras universidades de otros sistemas lo hacen,

por su menor grado de autonomía real. Así se evidencia en el último informe de la EUA (European University Association), de 17 de mayo de 2017: «*University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*». Tras analizar el grado de autonomía (académica, de gestión de recursos humanos, financiera y organizativa) de 29 Estados de Europa, sitúa a España en todas las categorías en un nivel bajo (tercer cuartil).

El informe Tarrach señala como uno de los pilares de la reforma el proponer cambios de gobierno, eso sin antes dejar de indicar la dificultad que supone el estrecho margen de maniobra de las universidades españolas, que impide el camino hacia la excelencia. Recuerda, además, que la excesiva burocracia de los sistemas tradicionales, con diferentes órganos y niveles de decisión, y el exceso de regularización no ayudan a recorrerlo. Sostiene que no existe un modelo de gobernanza ideal, que hay que fortalecer el papel del rector/a y del equipo de dirección en un contexto de mayor autonomía y responsabilidad.

Las dos recomendaciones más importantes que señala en su informe son: la integración del Consejo Social y el Consejo de Gobierno actuales en un único órgano de gobierno, que limita a un máximo de veinte miembros y que debe incluir a un número considerable de externos, sin hablar de mayoría. Este órgano tendrá la responsabilidad de nombrar al rector/a, aprobación del plan estratégico y del presupuesto entre otras competencias.

Explica que el procedimiento de elección del rector/a, en atención a su función como máxima autoridad académica (*primus inter pares*) y a la vez de dirección ejecutiva y de gestión (*chiefs executive officer*, CEO), cada vez es más habitual que sea una convocatoria abierta internacional, pensando en un perfil de relevancia académica y con probada experiencia de gestión.

La conveniencia de plantear un cambio del sistema de gobierno es una constante en todos los estudios sobre la reforma universitaria

El informe Miras también reconoce que difícilmente se pueden obtener los frutos deseados con estos cambios si al rector/a y a su equipo no se les dota de los instrumentos legales y financieros necesarios. Es un informe más preciso y amplio en cuanto a sus recomendaciones para un nuevo sistema de gobierno. Plantea, como el anterior, un único órgano de gobierno: un Consejo de Universidad, integración del Consejo Social y Consejo de Gobierno, con un máximo de 21-25 miembros y con una duración de cinco años renovables por solo una vez. Siendo el 50 % de sus miembros elegidos por el claustro con una importante mayoría de personal docente e investigador, que deberán tener al menos dos sexenios vivos, garantizándose la presencia de al menos un estudiante y un miembro del personal de administración y servicios, un 25 % más de personas elegidas por la comunidad autónoma de entre personas de reconocido prestigio profesional o académico, sin atender a cuotas. El otro 25 % restante será elegido por los anteriores grupos entre personas internas o externas, nacionales o extranjeras, de elevado prestigio sin que se atiende tampoco a cuotas de ningún tipo.

Con la intención de preservar la independencia de los miembros externos, la pertenencia al Consejo de Universidad no será posible para los que hubieren ocupado cualquier cargo político, empresarial o sindical en cualquier organismo público dentro de los cuatro años anteriores, y el nombramiento para cualquiera de ellos supone el cese inmediato en este consejo.

Es el Consejo de la Universidad el que resuelve el nombramiento y cese del rector/a, y al que corresponde el control de la gestión de este, aprobación del informe anual, así como los de las direcciones y decanatos de los centros, y el nombramiento de todos ellos y del gerente a propuesta del rector/a.

El rector/a es la máxima autoridad académica y ejecutiva de la universidad, debe de ser académico externo o interno, con al menos tres sexenios o equivalente para extranjeros, y en este caso tener gran prestigio investigador y docente y probada experiencia y capacidad de gestión a juicio del Consejo de la Universidad. Se recomienda que esta elección sea precedida de un anuncio internacional de la convocatoria del puesto. Será por un periodo de cinco años renovables, y nombrará a su equipo de vicerrectores y secretaría general y direcciones y decanatos de centros (facultades y escuelas). Su retribución será de un complemento salarial fijo común para todas las universidades públicas y de uno adicional en función de su valía y del tamaño de la universidad.

El claustro tiene carácter de órgano consultivo y se recomienda que no supere los 60-70 miembros en función del tamaño de la universidad. Un 80 % de sus miembros se reservan para el Personal Docente e Investigador (PDI), un 10 % para Personal de Administración y Servicios (PAS) y un 10 % para estudiantes, garantizando que al menos haya un miembro representando a cada uno de los centros.

Nuestra autonomía universitaria debe desarrollarse más, pasando de lo declarativo a lo real, en la línea de los sistemas más avanzados

En cuanto a las juntas de los centros propone que su número de miembros no supere los 25, reservando un 75 % para el PDI, 15 % para estudiantes, y 10 % para PAS. Las direcciones y decanatos de los centros tendrán que contar al menos con dos tramos de investigación (sexenio) o equivalente en los extranjeros, y tendrán una mayor capacidad y autonomía en el ejercicio de su

función, eso sí rindiendo cuentas ante el Consejo de la Universidad o a requerimiento del rector/a.

En cuanto a los departamentos universitarios como unidades de docencia e investigación, se recomienda que tengan un tamaño crítico suficiente. Si no es así, deberán integrarse con otros mediante fusiones garantizando su calidad científica.

### **Necesidad de un cambio normativo**

Es bien claro que el desarrollo de las propuestas en cuanto al gobierno de las universidades, que hacen los dos informes, requiere necesariamente de una modificación de nuestro actual marco normativo, la LOMLOU, algo que podría plantearse como un cambio en la norma, pero que no vulnera el derecho fundamental a la autonomía de la universidad establecido como principio en nuestra Constitución en su artículo 27-10. Así nos lo dice la respuesta que el informe de la Abogacía de Estado daba a las adendas de los profesores de Derecho Alzaga y Urrea, miembros de la comisión de expertos que elaboró el informe que coordinó la profesora Miras, en relación con si la incorporación de externos en la propuesta de órgano de gobierno y elección de rector podría suponer alguna incompatibilidad con la autonomía universitaria.

Este informe de la Abogacía declaraba que no desbordaba el derecho fundamental, si bien señalaba que quizás hubiera sido preferible garantizar al menos una mayoría absoluta del ámbito universitario en las decisiones en el seno del Consejo conforme a la ley, a fin de evitar posible riesgo de instrumentación de mayorías que lo pudieran vulnerar. No podemos olvidar que, como señala literalmente la Abogacía del Estado en el citado informe, «la vertiente estructural, organizativa de la autonomía universitaria, resulta garantizada por la existencia de órganos de gobierno de la universidad cuya composición asegure el efectivo autogobierno académico».

Siendo así, en nuestra opinión no se daría tal riesgo o estaría minimizado de seguir una composición para este órgano de gobierno como la que se hace en la última reforma de 2013 en la legislación universitaria de Francia. En ella, se fija un Consejo de Administración para la universidad similar al propuesto para nuestro órgano de gobierno en los informes de Tarrach y de Miras. En el caso francés, de 24 a 36 miembros, de los que tan solo ocho serán externos, y de ellos parte elegidos por la propia universidad y la otra parte por entidades, como municipios, regiones, etc., siendo este órgano el que elige al rector/a entre académicos propios o externos. Si bien, también en el caso de Francia, los decanos son elegidos por los miembros de cada unidad

académica. También es interesante señalar que en el caso de Dinamarca, Finlandia y Portugal todos los externos son propuestos por la propia universidad, mientras que en los Países Bajos lo son por el propio Gobierno (Krüger et al, 2017).

Existe un elevado consenso en que debe aumentarse el margen de maniobra de las universidades en el diseño de su gobierno interno

### **Tendencias: autonomía, participación y experiencia**

En la revisión de los últimos estudios, se encuentran las cuestiones que ya han venido apareciendo en el desarrollo de este trabajo, como es la existencia de un claro consenso en que nuestra autonomía universitaria debe desarrollarse más, pasando de lo declarativo a lo real, que ha sido el camino que

---

han seguido la mayoría de sistemas universitarios más avanzados y que mejor han evolucionado y mejores resultados presentan. Ello marca una tendencia hacia una menor regulación otorgando más flexibilidad y margen de actuación a las universidades, en definitiva más autonomía y rendición de cuentas.

Una mayor atención a los mecanismos de información y consulta para preservar una verdadera participación es si cabe más necesaria, si de lo que se trata es de evolucionar hacia sistemas más ejecutivos y profesionales, que permitan no solo de algún modo reforzar su legitimidad democrática frente a otros sistemas más colegiados y formalmente más participativos, sino, especialmente, permitir un mayor grado de confianza en la gestión.

La necesidad de superar sistemas de decisión y gestión lentos por estar condicionados por multitud de niveles de discusión en varios órganos colegiados con un amplio número de miembros, en orden dicen a garantizar una mayor representatividad en algunos casos, y superar también una extensa regulación, es clara para ir hacia una gobernanza de mayor agilidad y eficiencia. Ello explica cómo el camino seguido por muchos de los sistemas universitarios de referencia marca una clara tendencia a la reducción de los órganos colegiados y de la dimensión de los mismos en cuanto al número de miembros en ellos.

La defensa de la autonomía universitaria, en especial de la universidad pública, se entiende desde la consideración de que la universidad, como servicio público, no puede estar dependiendo de intereses privados, ni de grupos políticos, ni de intereses corporativos o gremiales, sino que ha de servir al interés general y que debe considerarse patrimonio de toda la sociedad. Y es por ello que se debe atender a que los procesos de participación en la misma no pueden limitarse solo a los que la forman (comunidad universitaria), sino que también necesita de representación de la sociedad, entendiendo que ello nos debe añadir valor y legitimidad social.

Así, otra tendencia que venimos observando es que, en los últimos años, en el órgano de gobierno principal de las universidades se viene produciendo en muchos países una incorporación de miembros externos, en un porcentaje variable, cuidando mucho que, con el fin de añadir verdadero valor a la institución y servir mejor a la misma en orden a la más eficiente y eficaz prestación de sus servicios a la sociedad, se trate de personas con prestigio académico o profesional que actúan con plena independencia y con un fuerte compromiso con la institución. Eso sí, como hemos visto, con procedimientos diversos en cuanto a su nombramiento, que van desde que sean enteramente propuestos por la propia universidad, en una parte, y otra por las administraciones, a todos por la administración.

Es importante dotar a nuestras universidades de modelos de financiación plurianuales por objetivos

En relación con lo que son estas tendencias observadas, vemos, en cambio, que en nuestro actual sistema de gobierno derivado de la legislación vigente (LOMLOU) nos centramos en un respeto formal claro al principio constitucional de la autonomía universitaria, que en realidad se limita en este punto a garantizar una amplia participación de la comunidad universitaria para aportar legitimidad democrática ante sus miembros, una participación de la sociedad por medio de los Consejos Sociales orientada a la supervisión de su gestión y presupuestaria, y también al desarrollo de sus estrategias y a promover una colaboración económica de la sociedad en su financiación, pero que en su devenir práctico se ha

dedicado más, hasta el momento, a la mera supervisión y aprobación de sus presupuestos. Ello, determina sin duda un modelo de gobierno que continúa siendo más de orden administrativo colegial que profesional y ejecutivo.

De ahí, el interés en estudiar, en el marco de una mayor autonomía universitaria, el ejercicio de su autonomía organizativa, y que las universidades que así lo decidieran pudieran optar a modelos de gobierno que puedan diferenciarse del actual, y fueran más próximos al de otros países de nuestro entorno, donde son de carácter más ejecutivo y jerárquico.

En este sentido, y como resumen, nos atrevemos a presentar algunas propuestas derivadas de lo que hemos observado como tendencias más generales de los países europeos que han realizado reformas recientemente y que vienen a coincidir en buena medida con lo que escuchamos a muchos expertos en jornadas y seminarios, y que también se han recogido en diferentes publicaciones y trabajos que hemos venido mencionando. No tienen más pretensión que la enunciación de algunos cambios que pudiera considerar aquella universidad que entienda que ello puede ayudarle a mejorar, y decida emprender este camino de reformas en su gobernanza.

- Reducción de órganos colegiados y del número de miembros que los componen en todo el sistema de gobierno universitario (en la universidad y en sus estructuras, centros, departamentos e institutos).
- Creación de un Consejo de la Universidad, como órgano de gobierno único central, con entre 20-30 miembros, según el tamaño de la universidad. De ellos, la mayoría PDI de la propia universidad con una representación de estudiantes y pas, y una presencia significativa de miembros externos, entre 1/3 y 1/4, que serían propuestos en parte por la propia universidad y en otra parte por las administraciones. Deberían ser, además, personas de reconocido prestigio profesional o académico que actuaran con plena independencia y un fuerte compromiso con la institución.
- El claustro sería el órgano central de representación de la y comunidad universitaria y órgano clave de consulta opinión sobre las cuestiones académicas, que también debería informar al menos las líneas generales y estratégicas de actuación de la universidad. De entre 60-100 miembros, con una amplia mayoría del PDI permanente, velando por la existencia en la medida de lo posible de una representación dentro de este colectivo de miembros de las diferentes estructuras (centros, departamentos e institutos), también deberán contar con una representación significativa de estudiantes y del pas.

Debemos huir de transposiciones miméticas que ignoren nuestras particulares condiciones de entorno, sociales, culturales, económicas y normativas

- El rector o la rectora debería ser siempre catedrático/a con prestigio, de la propia universidad o profesor equivalente externo, con probada experiencia y conocimientos de gestión universitaria, pudiendo ser elegido o seleccionado directamente por el Consejo de la Universidad tras una convocatoria abierta y tras exposición pública de su programa o proyecto de gobierno, o nombrado por este Consejo a propuesta del claustro de entre las candidaturas presentadas (sistema de doble legitimación).
- El gerente o la gerente es el máximo responsable de los servicios administrativos y económicos y será propuesto por el rector/a al Consejo de la Universidad.
- El equipo de dirección (vicerrectorados y secretaria general) será nombrado directamente por el

rector/a, al igual que los decanos o directores de facultades y escuelas, en este caso oída la Junta del Centro correspondiente.

- Las Juntas de Centro deberán tener un tamaño reducido en cuanto a número de miembros y en función de la dimensión del mismo, nunca superior al del Consejo de la Universidad, con amplia mayoría del PDI permanente y contando con al menos una representación de los departamentos que imparten más docencia (con al menos el 10 % de los créditos totales del centro), contará con una representación de estudiantes y del personal de administración y servicios.
- Se tenderá a un número más reducido de estructuras académicas (centros, departamentos e institutos), que deberían tener al menos una dimensión mínima para evitar una excesiva atomización.

Estas propuestas intencionadamente no son todo lo exhaustivas que alguien pudiera esperar. Es más, en nuestra opinión, quizás puedan resultar poco detalladas, ya que únicamente pretende ser la enumeración de meras sugerencias a modo de líneas de posibles cambios. Ya que de lo que se trata es de dar la máxima flexibilidad para que sean las propias universidades, al amparo de su autonomía organizativa, las que decidan su sistema organizativo y de elección de su gobierno; es cierto que llevar adelante todas estas propuestas dependerá de que el futuro marco normativo lo permita, puesto que la implantación de muchas de ellas en la actualidad no sería posible en todos los puntos.

Es cierto que existen diferentes formas de gobierno, que pueden resultar más o menos exitosas dependiendo de la organización de que se trate y de su contexto social y económico y, cómo no, de las posibilidades de los grados de libertad que le ofrezca su marco regulador, con la opinión por ello bastante compartida de que probablemente lo mejor sea otorgar el mayor margen a la capacidad de decisión de la propia universidad, no yendo más allá de la definición unos principios mínimos para que los centros configuren su propio sistema de gobierno, que no tendría por qué ser el mismo para todas nuestras universidades. Existe un elevado grado de consenso en que debe aumentarse el margen de maniobra de las universidades en el diseño de su gobierno interno, dadas las diferencias que pueden existir entre ellas, no parece que lo más sensato sea imponerles el mismo sistema de gobierno a todas (UCEDA, 2015).

### **Instrumentos legales financieros favorables**

Lo que no es incompatible con que, desde el convencimiento de que probablemente pudiera ser bueno el ofrecer sistemas alternativos al actual, más alineados con las tendencias a las que nos hemos referido anteriormente, las administraciones incentivaran cambios en ese sentido, ofreciendo para ello instrumentos legales y financieros más favorables.

Pero, en todo caso, recordando como hacia el presidente de CRUE en su comparecencia en la Comisión de Educación del Congreso de los Diputados el pasado año, que «cambiar el sistema de elección de los rectores de las universidades públicas españolas, se sigue identificando por algunos políticos, por una parte de los Consejos Sociales, por determinadas organizaciones empresariales y también por algunos expertos, como el factor determinante para lograr un avance significativo de los resultados y del estatus internacional de nuestras universidades públicas. En CRUE no tenemos interés en cuestionarlo, aunque sí en expresar que este es el final de un camino y no el principio, y que no vale cualquier tipo de cambio en la gobernanza. Tenemos ejemplos recientes, cajas de ahorro donde esos cambios, que se parecen bastante a lo que algunos propugnan para las universidades, han traído problemas enormes al país».

Y es que, como aquí hemos ya apuntado, no solo la estructura de gobierno, sino también la forma de ejercerlo, está enormemente condicionada por nuestro marco regulador, que impide prácticas que son habituales en muchas de las llamadas universidades de rango mundial más exitosas (capacidad de selección de alumnado y profesorado, capacidad y flexibilidad en la contratación de personal en general, recursos para ofrecer condiciones laborales más atractivas de profesores e investigadores, programas de movilidad, gestión de recursos más flexible y menos burocrática...), algo que queda bien de manifiesto cuando es evaluado el grado de autonomía de nuestras universidades por la EUA y se reconoce que es de las más bajas en sus cuatro ámbitos, incluido el organizativo.

Sí que nos parece importante, una vez producidos ese cambio de nuestro marco normativo y dotadas ya nuestras universidades de un grado de autonomía equiparable a la de los sistemas que solemos tomar como referentes por contar con algunas de las mejores universidades y una buena calidad global de su sistema universitario, dotarlas también de modelos de financiación plurianuales por objetivos más próximos, en su formulación y nivel de recursos, al de estas universidades, que garanticen la suficiencia financiera de nuestras instituciones para posibilitar que los cambios en nuestros sistemas de gobierno puedan cobrar la efectividad deseada.

Añadir, en relación con estos cambios, que no debemos olvidar que cuando se habla de organizaciones, y más en universidades, lo más importante son las personas y sus conocimientos y capacidades, pero que si hablamos de los responsables y miembros de las estructuras y órganos de gobierno en particular, cobra un especial sentido. Y es por ello que quizás deba preocuparnos, y mucho, no solo la cuestión formal de cómo se eligen o quién elige los cargos y miembros del órgano de gobierno (internos y externos), sino el acierto en la elección.

No olvidemos que se requiere:

- Competencia, basada en el conocimiento y experiencia previa no solo de orden académico o profesional, también en la gestión de este tipo de instituciones.
- Compromiso derivado de un verdadero aprecio por la institución a la que se desea servir, con dedicación e independencia para su mejora y, con ella, del servicio que debe prestar a la sociedad.
- Confianza. Sin ella no es posible el desarrollo exitoso de ningún cambio en una organización como esta, con tan amplia base social.

Esto es algo que debe esperarse de cargos y miembros de los órganos de gobierno, claro está, y más cuanto mayor es la responsabilidad. Comparto la convicción expresada, en las jornadas sobre el

gobierno de las universidades celebradas en Benicasim, por uno de los ponentes de que «la mejor base de gobierno en cualquier institución es la confianza por encima de la imposición jerárquica o el mero ejercicio de poder» (Tiana, 2015), por lo que debemos prestar la máxima atención al procedimiento de elección o selección, algo que, como sabemos, cuidan y mucho las mejores universidades, tanto en lo referente a la figura del rector/a, como otros cargos y miembros de sus consejos.

Es un tema que, en un contexto como en el nuestro y por la importancia que otro ponente en las jornadas de Benicasim daba a lo que llamaba confianza social, que no preocupa ya solo a los universitarios, sino a la sociedad en general, que quiere cada vez mayores garantías en cuanto a la adecuación e independencia de los miembros de estos órganos de gobierno en términos de competencia, compromiso y confianza, evitando el riesgo de que pudieran atender más a cuotas y repartos que al interés social de la institución. Riesgo que habría que evitar para impedir que esa necesaria confianza social se resienta.

El camino recorrido ya por algunos países es de interés como referente, claro está, huyendo de transposiciones miméticas que ignoren nuestras condiciones de entorno, sociales, culturales, económicas y normativas, y lo es más en la medida que nos ayude a construir un clima de confianza al observar que en sus gobiernos muchos de estos procesos han sido compartidos y han afrontado cambios importantes en base al diálogo, y preservando un alto grado de confianza y respeto mutuo. Y es que es una cuestión de confianza, como señalaba el que fuera presidente de CRUE Federico Gutiérrez Solana: «Para llevar a cabo una reforma del gobierno de las universidades, es imprescindible un entorno de confianza entre gobierno, universidades, comunidades autónomas y agentes sociales».

**Fecha de creación**

20/02/2019

**Autor**

Juan Juliá