

BORDÓN

Revista de Pedagogía

NÚMERO MONOGRÁFICO

Gobierno y gobernanza de la universidad:
el debate emergente

Hugo Casanova Cardiel
y Roberto Rodríguez Gómez
(coords.)



Volumen 66
Número 1
2014

SOCIEDAD ESPAÑOLA DE PEDAGOGÍA

GOBIERNO, AUTONOMÍA Y TOMA DE DECISIONES EN LA UNIVERSIDAD

Governance, autonomy and decision-making at universities

JAVIER VIDAL
MARÍA JOSÉ VIEIRA
Universidad de León

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66101

INTRODUCCIÓN. Los países europeos han acometido reformas en sus sistemas de educación superior que han afectado a las estructuras de gobierno de las universidades. Estas reformas han sido guiadas, fundamentalmente, por las agendas marcadas por el Proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa. **MÉTODO.** Se analiza la documentación generada por la Comisión Europea acerca de la reforma de los sistemas de educación superior en Europa y se estudia bajo la luz de las corrientes teóricas de interpretación del tema de gobierno, autonomía y toma de decisiones en instituciones universitarias. **RESULTADOS.** Se observan tendencias similares en los países europeos que se concretan en órganos comunes de gobierno, pero existen grandes diferencias en su composición, procedencia, proceso de elección, mecanismos de rendición de cuentas, etc. Así, en un mismo sistema de educación superior, existen universidades que responden de forma diferente a las demandas de la sociedad. En España, el gobierno no ha abordado una reforma profunda de la gobernanza de las universidades en consonancia con los cambios recomendados, aunque sí ha sido ampliamente debatida por expertos que llegan a conclusiones similares. **DISCUSIÓN.** Pese a que estos debates continúan sin concretarse en reformas legislativas, las universidades siguen avanzando, algunas en la buena dirección, y una estrategia posible para avanzar en cómo abordar la gobernanza de las universidades españolas es la de analizar la forma de exigir responsabilidades sobre las decisiones tomadas y dejar que las universidades se organicen de forma autónoma, tal y como ya lo hacen en el “universo informal”.

Palabras clave: *Gobernanza, Autonomía institucional, Educación superior, Universidades, Europa, España.*

Gobernanza universitaria en Europa

¿Qué se entiende por gobernanza universitaria?

La gobernanza universitaria es el ejercicio del control colectivo sobre el logro de metas institucionales comunes, y puede ser definida como

la forma en la que actores públicos y privados intentan solucionar los problemas organizativos de las instituciones. El concepto de gobernanza implica responder a preguntas sobre quién decide, cómo, cuándo y sobre qué asuntos. También se encuentra relacionada con la capacidad institucional para el cambio de

forma correcta y en el momento oportuno de acuerdo con las necesidades de la institución en respuesta a un contexto determinado (Mora y Vieira, 2009).

La gobernanza universitaria hace referencia a la estructura y al proceso de toma de decisiones en las universidades que afectan tanto a agentes internos como externos a la institución (Gayle *et al.*, 2003). La gobernanza interna se refiere a los procedimientos institucionales en las universidades (proceso de toma de decisiones, órganos de gobierno, presupuestos, contratación de personal, etc.), mientras que la gobernanza externa se refiere a los procedimientos institucionales marcados por un nivel superior de toma de decisiones, generalmente el Estado, a través de leyes, decretos, mecanismos de financiación, procesos de evaluación, etc. Esta coordinación *interna-externa* puede a su vez estar formada por componentes *formales e informales* (De Boer y File, 2009).

Eurydice (2008: 12) utiliza esta útil definición: “la gobernanza se refiere al ejercicio formal e informal de autoridad sujeto a leyes, políticas y reglas que articulan los derechos y responsabilidades de varios actores, incluyendo las reglas según las cuales estos actores interactúan”. Una gran variedad de estudios comparativos sobre el gobierno de la educación superior comparten los principales aspectos de esta definición (De Boer y File, 2009), misma que se deriva de una abundante literatura que revisa la gobernanza de las organizaciones en general, y en particular la gobernanza en las universidades (Amaral *et al.*, 2002; Braun y Merrien, 1999; Gayle *et al.*, 2003; Kezar, 2005, 2006; Shattock, 2002, 2006; Weber, 2004).

La gobernanza en la reforma de la educación superior en Europa

La educación superior europea ha acometido cambios profundos en las últimas décadas. Los cambios han sido relativamente rápidos desde finales de la década de los noventa, motivados

por dos procesos especialmente dirigidos a la reforma de la educación superior en Europa: el Proceso de Bolonia, formalmente iniciado en 1999, y la Estrategia de Lisboa de la UE (2000) (De Boer y File, 2009; Mora y Vieira, 2009). Además, estos procesos de convergencia han estado influidos por corrientes como el *New Public Management* (“supervisión estatal” o “el Estado evaluativo”), que lleva a las instituciones a estar sujetas a visiones competitivas sobre cómo deben ser gobernados tanto los sistemas como las instituciones de educación superior (Dobbins, Knill y Vögtle, 2011; Kretek, Dragsic y Kehm, 2013).

Coexistiendo con estas corrientes reformadoras, las instituciones de educación superior —generalmente resistentes al cambio— presentan cierta tendencia a permanecer ancladas en las regulaciones específicas de cada país, en consonancia con sus tradiciones culturales y los desarrollos institucionales (Neave, 2003). No obstante, como resultado de las presiones transnacionales y de las exigencias nacionales o locales, los sistemas nacionales de educación superior han sido reformados, transformados y modernizados en mayor o menor medida. Estos cambios han modificado el rol del Estado, han configurado nuevos paradigmas de gestión universitaria y han contribuido al establecimiento de nuevas formas de relación entre la universidad y la sociedad (Dobbins, Knill y Vögtle, 2011).

A pesar de que la diversidad dentro de la educación superior en Europa es considerada como uno de sus principales puntos fuertes, al mismo tiempo un camino común hacia la transparencia, la calidad, el crecimiento, la eficiencia y la excelencia se considera un requisito previo para hacer una Europa fuerte en educación y líder de la economía en el mundo (De Boer y File, 2009).

Considerando este contexto, la responsabilidad de los sistemas de educación superior de ser motores de cambio en la sociedad del conocimiento es, posiblemente, uno de los argumentos más utilizados para contextualizar las tendencias actuales en las instituciones de educación superior

(Mora y Vieira, 2009; Mora, Vieira y Detmer, 2012). En Europa, el Consejo de Europa celebrado en Lisboa en 2000, y en el que se estableció el objetivo de convertir al continente, antes de 2010, en *la economía basada en el conocimiento más competitiva y dinámica del mundo —capaz de crecer económicamente de manera sostenible, con más y mejores empleos y con mayor cohesión social—*, posicionó a las universidades europeas como elementos estratégicos para aumentar la competitividad de las economías nacionales y regionales. A su vez, esta *agenda* de modernización de las universidades apoya al gran proceso de reforma de la educación superior en Europa, conocido como Proceso de Bolonia, en el que, a lo largo de su trayectoria, se ha dado gran importancia a desarrollar universidades diversas, autónomas, con un fuerte liderazgo y financiadas adecuadamente. No obstante, como reconocía Ján Figel (2005), Comisario Responsable de Educación y Formación “las universidades europeas todavía no cumplen las condiciones necesarias para contribuir con todo su potencial”.

Por ello, la Comisión Europea priorizó la modernización de las instituciones de educación superior europeas con tres grandes reformas: la reforma curricular, la reforma en su gobernanza y el incremento y diversificación de su financiación. El primero de los documentos de la Comisión fue *El papel de las universidades en la Europa del conocimiento* (EC, 2003). Este documento pretende iniciar un debate sobre el rol de las universidades en la sociedad y la economía del conocimiento en Europa y sobre las condiciones en las que podrán desempeñar de forma efectiva dicho papel.

En la comunicación *Movilizar el capital intelectual de Europa: crear las condiciones necesarias para que las universidades puedan contribuir plenamente a la Estrategia de Lisboa* (EC, 2005), la Comisión enfatizó la necesidad de dar más autonomía a las instituciones, reducir la regulación del Estado, fomentar fuentes de financiación diversas y mejorar el liderazgo en la gobernanza de las universidades. Respecto a la gobernanza, dice

“que una reglamentación excesiva y la organización de los programas de estudios a nivel nacional impiden la modernización y la gestión eficaz de las universidades de la UE. [...] Las universidades europeas solicitan una creciente autonomía en la preparación de sus programas, la gestión de su personal y de sus instalaciones y recursos. También desean reforzar la función de los poderes públicos en la orientación estratégica del sistema en su conjunto. Por consiguiente, no se trata de un llamamiento a favor de la retirada del Estado, sino a un nuevo reparto de las tareas”.

La comunicación de 2006, *Cumplir con la agenda de modernización de las universidades: educación, investigación e innovación* (EC, 2006), insiste en los mismos objetivos y sugiere nueve medidas relacionadas con la formación, la investigación y la innovación para superar las deficiencias de las universidades europeas. En concreto, se recomienda a las universidades que asuman mayores cuotas de responsabilidad sobre su viabilidad financiera siendo más innovadoras, proactivas y diversificando las fuentes de financiación, estableciendo fuertes vínculos con la empresa y con la sociedad en general.

Pasado el año 2010, podemos afirmar que la mayoría de los objetivos no se han conseguido. La crisis económica ha supuesto un obstáculo para relanzar a las universidades como agentes clave en la economía del conocimiento. La actual *Estrategia Europa 2020* también enfatiza el papel de la educación como área clave de la política de la UE, y pone de relieve la necesidad de proteger la educación y la investigación cuando se establezcan las prioridades del gasto público, debido a la amenaza que suponen para el crecimiento de la economía los bajos niveles de gasto en educación superior en Europa en comparación con otros países como Estados Unidos y Japón (EC, 2011a).

Por último, la comunicación de 2011, *Apoyar el crecimiento y el empleo, una agenda para la modernización de los sistemas de educación superior en Europa* (EC, 2011a), dedica un apartado

específico a la mejora de la gobernanza y la financiación de los sistemas de educación superior. En relación a la gobernanza universitaria, la comunicación señala que deben existir sistemas más flexibles que aumenten las capacidades de gestión y liderazgo de los responsables, permitiendo diferenciar y especializar a las instituciones.

A las universidades se les pide que den respuesta a las demandas de una sociedad basada en el conocimiento, que tengan una actitud más innovadora, diversa, responsable y emprendedora. Y parece haber cierto consenso sobre que, para ello, se requieren profundos cambios organizativos y nuevos modelos de gobernanza. Las universidades no solo tienen que adaptarse a un contexto cambiante, sino que además deben ser capaces de contribuir a la consecución de los objetivos comunes de la sociedad a largo plazo.

En España, el *Informe CYD 2011* enfatiza que la universidad es determinante para el crecimiento de la economía española, el cual se traduce en mejores indicadores de inserción laboral para los titulados frente al conjunto de la población, una menor tasa de paro, un incremento de la actividad económica asociada al funcionamiento del sistema universitario público, a lo que se añade el impacto social y cultural que supone la actividad universitaria y el papel que ha experimentado como motor del proceso de movilidad social intergeneracional (más de una tercera parte de los estudiantes universitarios proceden de familias con un bajo nivel formativo) (Fundación CYD, 2012).

Esta contribución de las universidades a la economía del conocimiento está estrechamente vinculada con su capacidad de gestión. Hoareau, Ritzen y Marconi (2012) analizan la relación entre las políticas universitarias, el desempeño de las universidades y, posteriormente, la economía del país. Parten de la hipótesis de que el éxito de las universidades en contribuir a la economía y la sociedad del conocimiento depende en gran medida de las políticas que proporcionan el marco en el que las universidades

toman sus decisiones. Los resultados de su estudio indican que la autonomía universitaria es un determinante de la calidad educativa, más influyente que la financiación pública; sugiriendo así que la educación de calidad no solo es alcanzable por los países que hacen un importante esfuerzo en la financiación de la educación superior. En concreto, el estudio revela que la autonomía universitaria se traduce en niveles relativamente altos de graduación y empleo. Asimismo, la capacidad y autonomía de gestión influye en la productividad de la investigación. En este sentido, los autores concluyen que no hay razón para que un país no fomente la autonomía de las universidades (lo cual incluye autonomía de personal y académica), siempre y cuando existan los mecanismos de control necesarios y los incentivos económicos.

Pero ¿cuáles son los modelos de gobernanza y los niveles de autonomía que hoy se dan en los sistemas de educación superior europeos?

Modelos de gobernanza universitaria y tendencias en el contexto europeo

La gobernanza universitaria se ha estudiado partiendo de factores y características que expliquen diferentes modelos. Uno de los más influyentes en el estudio de la gobernanza universitaria ha sido el de Clark (1983), quien a través de su conocido esquema triangular explicó la relación de tres factores que ejercen influencia sobre los sistemas de educación superior: la regulación del Estado, el poder del mercado y el poder de la oligarquía académica. La predominancia de estos factores explica tres modelos: el modelo “centralizado del Estado”, el “modelo orientado al mercado” y el “modelo de auto-regulación académica”. Cada sistema o institución pueden ser ubicados en algún lugar dentro del triángulo en función de las fuerzas que dominan el sistema. Esta es una forma sencilla pero muy intuitiva de presentar la posición de las universidades respecto a los factores de poder que afectan a su gobernanza. Esta distinción propuesta por Clark

(1983) entre Estado, mercado y academia se ha vinculado respectivamente a los tradicionales modelos de universidad que han prevalecido en Europa: el modelo francés o napoleónico, el modelo *Oxbridge*, británico o anglo-americano, y el modelo humboldtiano o alemán.

Según Dobbins, Knill y Vögtle (2011), a partir de la clasificación de Clark, otros autores han ofrecido clasificaciones de varios tipos de gobernanza institucional o para dimensiones específicas de esta (por ejemplo, la gobernanza en la financiación por Jongbloed, 2003). Van Vught (1989) distingue entre modelos de “control del Estado” y modelos de “supervisión del Estado”; en este último, el Estado deja de ser diseñador de los sistemas de educación superior para convertirse en mediador, asesor y promotor en sistemas con una amplia autonomía. En la revisión realizada por Dobbins, Knill y Vögtle (2011), se muestra que autores como Neave (1998) y De Boer *et al.* (2007) han probado que el cambio en la forma de influencia del Estado, de mecanismos de control *ex ante* a mecanismos *ex post*, ha tenido lugar en la mayoría de los sistemas, lo que ha llevado a centralizar los esfuerzos en la especificación de indicadores de resultados. Otros autores han abordado la diversidad de modelos de gobernanza partiendo de las reformas que han tenido lugar en la educación superior europea en las dos últimas décadas. Kretek, Dragsic y Kehm (2013) consideran que la corriente del *New Managerialism*, y en concreto el *New Public Management* (la Nueva Gestión Pública en la que el Estado es supervisor y evaluador), ha influido en muchos sistemas de educación superior y ha conllevado políticas basadas en la descentralización, la definición de objetivos cuantitativos y cualitativos, la autonomía institucional, la cooperación con el sector privado, a la vez que incorpora mecanismos de supervisión como la evaluación institucional o los contratos-programa. Según Dobbins, Knill y Vögtle (2011), estos modelos han contribuido enormemente a entender el cambio actual de la educación superior desde los modelos tradicionales convergiendo hacia estructuras más flexibles, competitivas y

mejor gestionadas. No obstante, en opinión de estos autores no se puede hablar de modelos puros de gobernanza en las universidades. Los sistemas de cada país arrastran sus peculiaridades históricas y mutuas dependencias, conduciendo a modelos contradictorios y a formas híbridas de gobernanza.

En la comparativa de sistemas de gobernanza de la educación superior en Europa, realizada por Eurydice (2008), se indica que se han introducido nuevas estructuras de gobierno institucionales que marcan la ruptura con los métodos tradicionales de autogobierno académico. Nuevos modelos de gobierno redistribuyen las responsabilidades y el poder para tomar decisiones entre agentes externos e internos.

Respecto a los órganos de gobierno institucional, actualmente las universidades de todos los países han asumido muchas de las responsabilidades de gobierno que antes correspondían a los ministerios, por lo que las estructuras de gestión han cambiado de forma considerable. Las principales estructuras son las siguientes (Eurydice, 2008):

- *Órgano ejecutivo*: todas las instituciones de educación superior de Europa cuentan con un órgano ejecutivo denominado con frecuencia Rectorado, al frente del cual está un rector o presidente que es el director ejecutivo de la institución. En casi toda Europa el cargo de director ejecutivo (rector) ha cambiado drásticamente, asumiendo un mayor número de funciones respecto al gobierno y la toma de decisiones; es responsable de la planificación estratégica de la institución. El rector cuenta con un equipo rectoral (rectores adjuntos, vicerrectores...). En la mayoría de los países europeos el rector es elegido por sufragio universal o ratificado por el órgano académico. En otros países el rector es designado por un órgano institucional integrado exclusivamente por agentes externos (Austria

o Países Bajos). Normalmente pertenece a la propia universidad. No obstante en varios países los candidatos a este puesto pueden ser personas externas siempre que posean las cualificaciones necesarias.

- *Órgano académico colegiado*: prácticamente todas las instituciones cuentan con un órgano académico colegiado, denominado normalmente Claustro, Consejo Académico o Junta Académica. Este órgano es responsable de las cuestiones relacionadas con la enseñanza y la investigación. Tradicionalmente, este era el órgano colegiado de toma de decisiones de la universidad bajo la dirección del Estado. Actualmente tiene un papel relativamente limitado en la mayoría de los países, excepto en tres de ellos, donde establece el número de plazas o es responsable del presupuesto (Bulgaria, Alemania y Chipre).
- *Órgano de toma de decisiones*: el órgano de toma de decisiones es el responsable de la planificación estratégica a largo plazo y de establecer la orientación de la institución. En prácticamente la mitad de países, el órgano académico asume estas funciones, actuando así como órgano de toma de decisiones. No obstante, en la mayoría de países, el órgano académico no tiene autoridad sobre estas importantes cuestiones institucionales.
- *Órgano de asesoramiento o supervisión*: en toda Europa existe la tendencia generalizada de introducir un órgano de asesoramiento o supervisión para supervisar o controlar las actividades relativas al funcionamiento de la institución y las de carácter educativo y financiero. Este órgano está compuesto exclusiva o mayoritariamente por agentes externos. En aproximadamente un tercio de países, el órgano de supervisión es también el órgano de toma de decisiones. En algunos países (España, Estonia o Hungría), el órgano de asesoramiento apoya la estructura de gobierno de las universidades y sirve como mecanismos de asesoramiento externo.

No obstante, su aprobación no es necesaria para la toma de decisiones y no controlan de forma oficial la institución. Por el contrario, en países como Irlanda, Chipre, Luxemburgo, Suecia y Noruega este órgano de supervisión actúa también como órgano de toma de decisiones y es responsable de la planificación estratégica de la institución.

Se observa que la educación superior en Europa se caracteriza por una gran variedad de modelos de gobernanza. En todos los países de la UE, las universidades son organizaciones legalmente autónomas, aunque el grado de autonomía varía de unos países a otros (De Boer y File, 2009; Estermann, Nokkala y Steinel, 2011). Dentro de esta variedad, ¿cuáles son las actuales tendencias generales en la gobernanza universitaria en Europa? (De Boer y File, 2009; EC 2011b; Eurydice 2008; Kretek, Dragsic y Kehm, 2013; Mora y Vieira, 2009):

- *Menos regulación estatal*: la desregulación del Estado y el aumento de la autonomía institucional ha sido la tendencia más común en la gobernanza universitaria europea en las dos últimas décadas. Se ha producido una progresiva sustitución de mecanismos tradicionales de control, de arriba hacia abajo, por sistemas de control basados en financiación por objetivos y contratos-programa. En general, el nuevo rol del Estado puede ser el de un facilitador que controla los resultados sin interferir en los procedimientos detallados.
- *Más autonomía*: el fomento de la autonomía institucional ha sido la principal tendencia en la educación superior europea en las dos últimas décadas. No obstante, el precio que las universidades tienen que pagar por conseguir más autonomía es que el sistema sea cada vez más estricto con la rendición de cuentas.
- *Rendición de cuentas*: una de las consecuencias de aumentar la autonomía institucional ha sido el aumento de procedimientos

detallados de evaluación de la calidad (“el surgimiento del Estado evaluador”). La mayor autonomía ha supuesto que las instituciones de educación superior ejerzan mayor responsabilidad sobre su propia gestión.

- *Nuevos órganos de supervisión al margen de las universidades*; cada vez son más frecuentes los consejos de supervisores o los “consejos de administración” que se encuentran formados principalmente por “*lay members*” (personas externas con prestigio en la comunidad). Estos consejos supervisores tienen el cometido de hacer más presente al público en general en los procesos institucionales. También se observa una tendencia hacia el nombramiento de líderes institucionales en lugar de su elección mediante votación, pudiendo pertenecer estos a la propia institución o ser ajenos a ella. No obstante, no existe una tendencia compartida entre los países europeos a este respecto (De Boer y File, 2009).
- *Liderazgo institucional*: el poder del líder de la institución (rector/a) está aumentando y los modelos colegiados están perdiendo relevancia. El aumento de la autonomía institucional ha supuesto el fortalecimiento de su liderazgo. Esto conlleva una mayor exigencia en sus capacidades de gestión. Surgen los conceptos de gestión empresarial y profesionalización de las estructuras administrativas.
- *Más influencia del mercado*: en un contexto de creciente competitividad, las instituciones de educación superior están intentando dar respuesta a las variadas demandas de sus clientes, bien sean estudiantes, empresas o la sociedad en general.
- *Más cooperación con la sociedad*: los gobiernos de todos los países favorecen y apoyan la cooperación de las universidades entre ellas y con el sector privado. El intercambio de conocimiento y la transferencia de tecnología son instrumentos

comúnmente utilizados para fortalecer los vínculos con la sociedad. Aparecen nuevos agentes en el ámbito nacional interesados en la transferencia de conocimiento y tecnología.

A pesar de observarse ciertas tendencias comunes, lo cierto es que la diversidad en la gobernanza es una característica propia de la educación superior europea. En palabras de De Boer y File (2009: 15), “el éxito o el fracaso en la implementación de las reformas del gobierno de las instituciones de educación superior y el desempeño y los resultados asociados a estas reformas es todavía desconocido”. No existe un modelo de gobernanza que garantice que las universidades sean capaces de cumplir con el rol asignado como elemento clave en la economía del conocimiento. De hecho, los resultados del proyecto EUEREC (Mora y Vieira, 2009) muestran que son las propias universidades las que buscan la mejor forma de hacer las cosas aún en situaciones poco favorables; incluso con sistemas de gobernanza colegiados y con una menor autonomía la tendencia hacia actitudes más emprendedoras en las universidades es imparable.

En todos los tipos de universidades y en todos los países se puede observar esta tendencia de forma clara. Cada vez con más frecuencia, las universidades están respondiendo a las demandas económicas y sociales y, como consecuencia, están transformando sus estructuras para poder ser más flexibles y rápidas al dar respuesta a estas demandas. Cuando las circunstancias legales o económicas lo impiden, las universidades buscan nuevos caminos para ser emprendedoras. La creación de unidades emprendedoras y la iniciativa individual de los académicos más innovadores y activos constituyen ejemplos de esta forma de fomentar la contribución de las universidades a la economía del conocimiento.

En resumen, con el fin de responder a la economía del conocimiento y guiados en gran medida por las agendas de reformas marcadas por el Proceso de Bolonia y la Estrategia de Lisboa, los

países europeos han acometido reformas en sus sistemas de educación superior que han afectado a las estructuras de gobierno de las universidades. Se observan tendencias comunes que se concretan en las estructuras, por lo general, se puede hablar de la existencia de un órgano ejecutivo, un órgano académico colegiado, un órgano de toma de decisiones y un órgano supervisor, fundamentalmente formado por agentes externos a la institución. A partir de aquí, existe una gran diversidad entre los sistemas de educación superior europeos en la composición de estos órganos, su procedencia, la formación en gestión de sus miembros, el proceso de elección o de nombramiento, la duración de los mandatos, sus funciones, su grado de autonomía, sus mecanismos de rendición de cuentas, etc. A pesar de esta diversidad, se observa que en un mismo sistema de educación superior, en un mismo país, instituciones regidas por las mismas normas responden de forma diferente a las demandas de la sociedad; unas son capaces de ser más emprendedoras que otras y, por tanto, de responder más eficientemente a las demandas de la sociedad, de su contexto.

¿En qué situación se encuentran las universidades públicas españolas?, ¿se ha abordado una modificación profunda de la gobernanza universitaria? Con el mismo marco normativo, ¿difieren las universidades públicas españolas en su forma de responder a las necesidades de su contexto? En los siguientes apartados se abordan estas cuestiones.

Los órganos de gobierno de las universidades públicas españolas

Actualmente, el sistema universitario español se rige por la Ley Orgánica de Universidades de 2001, que ha sido objeto de algunas modificaciones (la más amplia es de 2007, comúnmente denominada LOMLOU). El gobierno de las universidades públicas españolas ha vivido una profunda reforma en el siglo XX. Se pasó de una regulación y control gubernamental absolutos al

reconocimiento de la libertad de enseñanza y de la autonomía universitaria en la Constitución española de 1978. Este fue el primer paso hacia una universidad pública gobernada bajo principios democráticos, en la que se buscaba la representación de todos sus miembros.

La reforma más importante tuvo lugar con la Ley de Reforma Universitaria de 1983, según la cual el rector es elegido por el Claustro, se crea el Consejo Social, el gerente es nombrado por el rector (oído el Consejo Social), y los decanos y directores de centros son elegidos. Casi dos décadas después, la actual Ley Orgánica de Universidades ha introducido muy pocos cambios. Según Vidal (2013), estos cambios se resumen en el que se produjo en la LOU (2001) que fue justo en la dirección contraria a lo que se demanda: se obligaba a elegir al rector con la participación de todos los miembros de la comunidad universitaria (bajo el lema de “un hombre o mujer, un voto ponderado”). En la reforma de la LOU (2007) se permitió que se pudiera volver al sistema de elección por el claustro que proponía la LRU (bajo el lema de “un representante, un voto ponderado”). Eso sí, nada más aprobarse este retoque, los mismos grupos que prefirieron hacer pocos cambios, ya lo criticaban como una oportunidad perdida. En resumen, el gobierno español no ha abordado una reforma profunda de la gobernanza de las universidades en consonancia con los cambios recomendados y las tendencias sugeridas en las agendas europeas de la educación superior. Las funciones de los principales órganos de gobierno se han mantenido más o menos constantes a lo largo de los años. Así, al Consejo Social, órgano de participación de la sociedad en la universidad, le corresponde, entre otras cosas, el nombramiento del gerente, la aprobación del presupuesto y de la programación plurianual de la universidad. El Consejo de Gobierno es el órgano de gobierno de la universidad que establece las líneas estratégicas, toma las decisiones y elabora los presupuestos. Por su parte, el Claustro Universitario, del que se dice que es el máximo órgano de representación de la comunidad universitaria,

puede llegar a convocar, con carácter extraordinario, elecciones a rector.

En cuanto a los órganos unipersonales, el rector es la máxima autoridad académica de la universidad y ejerce la dirección de la universidad. Nombra a los vicerrectores y al secretario general. Al gerente le corresponde la gestión de los servicios administrativos y económicos de la universidad.

El debate de la gobernanza en España

Con cierta frecuencia desde la primera ley de la democracia (LRU, 1983), se han realizado informes de expertos que una y otra vez sugieren diferentes reformas en la línea de las tendencias marcadas para Europa con carácter general. No obstante, si se comparan entre ellos, podemos llegar a la conclusión de que la discusión se repite sin producir ningún cambio sustancial (debe aclararse en este punto que nos referiremos solo a la situación de las universidades públicas).

Por ejemplo, comparando el *Informe Universidad 2000* (Bricall, 2000) con el último informe de la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013) encargado por el actual gobierno para la reforma de las universidades, se observa que el tipo de propuestas sigue siendo similar. En el primer caso se señalan qué efectos deberían tener los cambios, en qué sentido deberían ir; mientras que en el segundo caso, trece años después, se proponen cambios concretos que permitirían alcanzar los mismos objetivos. Bricall (2000: 439) dice “la estructura de gobierno debería orientarse claramente hacia un modelo más profesional, que potenciase la flexibilidad y la eficacia en la gestión y facilitase la rendición de cuentas a la sociedad”, y en el informe de la Comisión de Expertos (2013) se realiza una propuesta más concreta para esos mismos fines; se propone sustituir el Consejo de Gobierno y el Consejo Social por un Consejo de la Universidad que elija al rector y que el rector elija a decanos y

directores de centro, departamento o institutos universitarios, sin votaciones.

A pesar de estas coincidencias sobre las reformas que deben hacerse, se puede afirmar que en la gobernanza de la universidad, las reformas legislativas no han producido cambios de fondo desde hace 30 años. Si la estabilidad legislativa es un valor positivo para los sistemas educativos, en este punto, España es un ejemplo de constancia. Sin embargo, la universidad española vive sin mayores problemas en un mar de contradicciones: autonomía frente a regulación, homogeneidad frente a diversidad, lo oficial frente a *lo propio* (Vidal, 2013). La contradicción en el punto de la gobernanza está en la demanda de nuevas formas de gobernanza que permitan más capacidad de decisión a los gestores y la actitud de resistirse al cambio cuando llega el momento de hacerlo. Sean cuales sean los motivos, lo cierto es que no se ha modificado nada.

La pregunta directa es ¿qué cambios hay que realizar?, pero hemos visto que las respuestas, fundamentadas y de gran consenso, no llegan a implementarse. Así que, para avanzar, después de varios intentos fallidos, deberíamos cambiar la pregunta: ¿por qué no se han realizado los cambios reclamados? Analizar y hacer explícitos cuáles han sido las causas del fallo en dichos intentos, es lo más razonable. En el caso de la LOU (2001), la comunidad universitaria estableció la necesidad de reformarla de forma inmediata y cuando llegó el momento (2007) se pidió que se hiciesen el menor número de cambios posibles: ¿por qué? Sin juzgar cuál es la posición más razonable (reforma o estabilidad), debe reconocerse que esta vía de análisis y práctica está seriamente dañada o agotada. Podemos seguir escribiendo durante otros 30 años las mismas recomendaciones, basadas en análisis parecidos, mientras disponemos de suficientes evidencias de las dificultades para su implementación. Por ello, deberíamos empezar a abordar nuevas estrategias.

Cuando hablamos de órganos de gobierno en las universidades analizamos lo que está escrito en

las leyes y, como hemos dicho, lo escrito no se ha modificado sustancialmente en 30 años. Sin embargo, las universidades españolas de ahora no se parecen a las de hace 30 años. Por una parte, en todo este tiempo se han tomado numerosas decisiones en esos órganos de gobierno que han hecho avanzar, sin duda, a nuestras universidades. Además, dentro del mismo marco normativo, las universidades españolas han tomado decisiones diferentes que les han llevado a situaciones diferentes. El sistema universitario español es mucho menos homogéneo ahora que hace 30 años. Las universidades cuentan con cierto margen de maniobra (PWC, 2013). Así que, por una parte, podemos reconocer que con estos órganos de gobierno se pueden tomar decisiones que hagan progresar a las universidades; y, por otra, se han creado, dentro y tangencialmente, institutos, instituciones, fundaciones, entidades, etc., que, por no estar previstas en las leyes, pueden organizarse de forma diferente. Ya tenemos aquí dos nuevas preguntas interesantes.

La primera pregunta es ¿cuáles son los actuales sistemas para revisar, corregir y, en su caso, sancionar las decisiones que se toman? La segunda pregunta es ¿cómo se toman las decisiones dentro de las universidades cuando nadie obliga a tomarlas de una determinada manera? Esta segunda toca otro de los temas centrales del debate: la autonomía. ¿Qué hacen las universidades cuando se sienten autónomas? Este punto es esencial para poder avanzar en alguna dirección. Se trata de hablar de la autonomía práctica/real frente a la autonomía formal (Estermann, Nokkala y Steinel, 2011). Normalmente esta diferenciación se utiliza para argumentar que las universidades tienen mucha menos autonomía de la que se proclama en las normas. Sin

embargo, como hemos comentado, las universidades tienen capacidad de acción en aquello que las normas no regulan y allí la autonomía práctica es mayor que la proclamada. Dicho de otra forma, hay un espacio en las universidades que no está limitado por las normas. Es lo que hemos denominado *el universo informal*, el no formal, el no regulado (Vidal, 2013). Analizar las actuaciones de las universidades en este *universo paralelo* puede darnos pistas para mejorar la eficiencia en su gestión.

Conclusión

Existen diversos sistemas de gobernanza con resultados diferentes. El análisis teórico establece algunas claves básicas, pero la descripción de los sistemas de educación superior nos confirma la gran diversidad de modelos, sin poder determinar las claves definitivas del éxito. Debatimos sobre cómo deben tomarse las decisiones, quién debe hacerlo, cuál debe ser el procedimiento de elección, cuántas personas debe haber en cada órgano y a quién deben representar. Este interesante debate no ha tenido frutos prácticos en el sistema universitario español y tampoco los tendrá en todos aquellos sistemas que partan de una participación amplia de la comunidad universitaria en la elección y gestión de las instituciones. Mientras hacemos esos debates, las universidades siguen avanzando y algunas en la buena dirección. Por ello, una estrategia posible para abordar la gobernanza de las universidades en una nueva dirección es la de analizar la forma de exigir responsabilidades sobre las decisiones tomadas y dejar que las universidades se organicen de forma autónoma, tal y como ya lo están haciendo en numerosas ocasiones en ese *universo informal*.

Referencias bibliográficas

- Amaral, A., Jones, G. A., y Karseth, B. (eds.) (2002). *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (2). Dordrecht, The Netherlands: Kluwer Academic Publishers.
- Bricall, J. M. (2000). *Informe Universidad 2000*. Conferencia de Rectores de las Universidades Españolas. Disponible en www.oei.es/oeivirt/bricall.htm (Consultado el 03/09/2013).
- Clark, B. R. (1983). *The Higher Education System: Academic Organization in Cross National Perspective*. Berkeley: University of California Press.
- Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013). *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*. Ministerio de Educación, Cultura y Deporte. Disponible en www.mecd.gob.es/prensa-mecd/dms/mecd/servicios-al-ciudadano-mecd/participacion-publica/sistemauniversitario/propuestas-reforma.pdf (Consultado el 03/09/2013).
- De Boer, H., y File, J. (2009). *Higher Education governance reforms across Europe*. Brussels: European Centre for Strategic Management of Universities.
- Dobbins, M., Knill, C., y Vögtle, E. M. (2011). An analytical framework for the cross-country comparison of higher education governance. *Higher Education*, 62 (5), 665-683.
- EC (2003). *The role of the universities in the Europe of knowledge*. Commission of the European Communities, COM (2003) 58 final, Brussels, 05.02.2003.
- EC (2005). *Mobilising the brainpower of Europe: enabling universities to make their full contribution to the Lisbon Strategy*. Commission of the European Communities, COM (2005) 152 final, Brussels, 20.04.2005.
- EC (2006). *Delivering on the modernisation agenda for universities: education, research and innovation*. Commission of the European Communities, COM (2006) 208 final, Brussels, 10.05.2006.
- EC (2011a). *Supporting growth and jobs, an agenda for the modernisation of Europe's higher education systems*. Commission of the European Communities, COM (2011) 567 final, Brussels, 20.09.2011.
- EC (2011b). *Recent developments in European higher education Systems*. European Commission staff working document accompanying the Commission Communication Supporting growth and jobs: an agenda for the modernisation of Europe's higher education Systems, European Commission, COM (2011) 1063, Brussels, 20.09.2011.
- Estermann, T., Nokkala, T., y Steinel, M. (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Brussels: European University Association.
- Eurydice (2008). *Higher Education Governance in Europe. Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice.
- Figel, J. (2005). *Higher education: Universities must deliver their full potential to contribute to the Lisbon strategy*. Europa Press Release, Brussels, 20 April 2005.
- Fundación CYD (2012). *Informe CYD 2011: La contribución de las universidades españolas al desarrollo*. Barcelona: Fundación Conocimiento y Desarrollo.
- Gayle, J. C., Tewarie, B., y White, A. Q. (2003). *Governance in the Twenty-First Century University: Approaches to Effective Leadership and Strategic Management*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Hoareau, C., Ritzen, J., y Marconi, G. (2012). *The State of University Policy for Progress in Europe. Policy Report – December 2012*. Disponible en: <http://www.merit.unu.edu/publications/uploads/1354635371.pdf>.
- Kezar, A. (2005). Consequences of Radical Change in Governance: A Grounded Theory Approach. *The Journal of Higher Education*, 76 (6), 634-668.

- Kezar, A. (2006). Rethinking Public Higher Education Governing Boards Performance: Results of a *National Study of Governing Boards in the United States*. *The Journal of Higher Education*, 77 (6), 968-1008.
- Krettek, P. M., Dragsic, Z., y Kehm, B. (2013). Transformation of university governance: on the role of university board members. *Higher Education*, 65 (1), 39-58.
- 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).
- Mora, J. G., y Vieira, M. J. (2009). Governance, organizational change and entrepreneurialism: is there a connection? En M. Shattock (ed.), *Entrepreneurialism in Universities and the Knowledge Economy* (74-99). Maidenhead: Open University Press/McGraw-Hill.
- Mora, J. G., Vieira, M. J., y Detmer, A. (2012). Managing university-enterprise partnerships. En P. Temple (ed.), *Universities in the Knowledge Economy: Higher Education Organisation and Global Change* (63-81). Abingdon: Routledge.
- Neave, G. (2003). The Bologna Declaration: Some of the historic dilemmas posed by the reconstruction of the community in Europe's system of higher education. *Educational Policy*, 17 (1), 141-164.
- PWC (2013). *Temas candentes de la universidad española 2013 ¿Tenemos la universidad pública que necesitamos?* PricewaterhouseCoopers S.L. (Disponible en [http://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/7E7ABBBC81074258C1257B33005EA050/\\$FILE/Temas-Candentes-Universidad.pdf](http://kc3.pwc.es/local/es/kc3/publicaciones.nsf/V1/7E7ABBBC81074258C1257B33005EA050/$FILE/Temas-Candentes-Universidad.pdf); consultado el 22/08/2013).
- Shattock, M. (2002), Re-balancing modern concept of university governance, *Higher Education Quarterly*, 56 (3), 235-244.
- Shattock, M. (2006). *Managing Good Governance in Higher Education*. London: Open University Press.
- Vidal, J. (2013). *La universidad informal*. Madrid: Studia XXI/Fundación Europea Sociedad y Educación.
- Van Vught, F. (1989). *Governmental strategies and innovation in higher education*. London: Jessica Kingsley Publishers.
- Weber, L. (2004). *Governance and Capacity for Change*. Brussels: European University Association.

Abstract

Governance, autonomy and decision-making at universities

INTRODUCTION. European countries have undertaken reforms of their higher education systems that have affected the governance structures of universities. These reforms have been guided largely by the agendas set by the Bologna Process and the Lisbon Strategy. **METHOD.** We analyze the documentation produced by the European Commission on the reform of higher education systems in Europe and examine it in light of the current theoretical interpretation of the theme of governance, autonomy and decision-making in universities. **RESULTS.** Similar trends are observed in European countries that possess common structures and similar boards, but there are major differences in their members, origin, election process, accountability mechanisms, etc. However, in the same system of higher education, different universities respond in varying ways to the demands of society. In Spain,

the state government has not addressed a profound reform of university governance in line with the recommended changes, although it has been widely debated by experts who have reached similar conclusions. **DISCUSSION.** Although these debates have not been translated into legislative reforms, universities are advancing, some of them in the right direction. Therefore, a possible strategy to tackle Spanish university governance is to analyze how universities are accountable for their decisions and allow them to organize themselves in an autonomous way, as they are already doing in what we call the informal universe.

Key words: *Governance, Institutional autonomy, Higher education, Universities, Europe, Spain.*

Résumé

Gouvernement, autonomie et prise de décisions à l'université

INTRODUCTION. Les pays européens ont entrepris d'effectuer des réformes au sein des systèmes d'enseignement supérieur, lesquelles ont affecté les structures de gouvernement des universités. Ces réformes ont été fondamentalement orientées par les agendas fixés par le Processus de Bologne et la Stratégie de Lisbonne. **MÉTHODE.** On analyse la documentation générée par la Commission Européenne à propos de la réforme de l'enseignement supérieur, laquelle s'étudie depuis les courants théoriques d'interprétation du gouvernement, l'autonomie et la prise de décisions dans des institutions universitaires. **RÉSULTATS.** On observe des tendances similaires dans les pays européens, elles se matérialisent en organes communs de gouvernement ; cependant il existe de grandes différences en matière de composition, de provenance, de processus d'élection, de mécanismes de transparence de la gestion financière, etc. C'est ainsi que dans un même système d'enseignement supérieur, on trouve des universités qui répondent de manière différente aux demandes de la société. En Espagne, le gouvernement n'a pas envisagé de faire une réforme profonde de la gouvernance des universités en consonance avec les changements préconisés, même si cela a été envisagé par des experts qui arrivent à formuler des conclusions similaires. **DISCUSSION.** Quand bien même ces débats se poursuivraient sans aboutir à des réformes législatives, les universités continueraient d'avancer, certaines dans la bonne direction ; une bonne stratégie serait alors, pour avancer en termes de comment aborder la gouvernance des universités espagnoles, d'analyser la façon d'exiger des responsabilités sur les décisions prises et de laisser les universités s'organiser de manière autonome, comme elles le font déjà dans l'univers informel.

Mots clés: *Gouvernance, Autonomie institutionnelle, L'enseignement supérieur, Universités, L'Europe, L'Espagne.*

Perfil profesional de los autores

Javier Vidal

Doctor en Filosofía por la Universidad de Salamanca y profesor titular de la Universidad de León en el área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Fue Director General de Universidades del MEC (2006-2008). Sus investigaciones se centran en la educación superior, especialmente evaluación de la investigación, evaluación institucional y relaciones formación-empleo. Ha

colaborado con la Comisión Europea. Participa en proyectos internacionales sobre indicadores y tercera misión de la universidad.

Correo electrónico de contacto: javier.vidal@unileon.es

María José Vieira

Doctora y profesora titular de la Universidad de León en el área de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Sus líneas de investigación se centran en la educación superior en el ámbito internacional, principalmente en la tercera misión de la universidad, su gobierno y la relación universidad-empleo. Ha colaborado con la ANECA, como asesora de la Dirección General de Universidades del MEC (2006-2009) y con la Comisión Europea en la Estrategia de Modernización de la Educación Superior.

Correo electrónico de contacto: maria.vieira@unileon.es