

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

EL GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES: DE LA REFLEXIÓN A LA ACCIÓN

University governance: from reflection to action

SEBASTIÁN RODRÍGUEZ ESPINAR
Universidad de Barcelona

DOI: 10.13042/Bordon.2014.66106

INTRODUCCIÓN. El artículo se pregunta sobre las especificidades del gobierno universitario, sobre aquello que debe garantizar a las instituciones que configuran a la universidad y sobre sus relaciones con el gobierno de la sociedad, abocándose fundamentalmente al caso europeo. **MÉTODO.** Se precisan los conceptos de gobierno universitario, sobre todo la manera en que el interés se ha ido desplazando hacia el concepto de gobernanza, así como el de autonomía y las implicaciones que para ambos han supuesto las exigencias de rendición de cuentas. Se revisa la estructura actual de la universidad en España, en particular las formas de gobierno, así como los factores que han incidido en su modificación. **RESULTADOS.** Se plantea que el actual contexto en que se desenvuelven las universidades ha significado la modificación de las estructuras tradicionales, lo cual ha generado diversos tipos de respuestas en materia de gobierno universitario (algunas acertadas y otras no tanto), además de dejar en claro la imposibilidad de un modelo universal. **DISCUSIÓN.** Se presenta una propuesta de gobierno universitario que, en el caso de Europa, busca superar esas tensiones entre la tradición y la innovación; dicha propuesta se orienta hacia la construcción de un nuevo rumbo para las universidades, pero sin que ello signifique la pérdida de su especificidad.

Palabras clave: *Gobernanza, Universidades, Cambio organizacional, Universidad europea, Autonomía institucional, Rendición de cuentas.*

Introducción

En Europa, la primera década de este siglo ha sido prolífica en la aparición de una serie de estudios de carácter institucional que han abordado el tema objeto de este artículo: *The Extent and Impact of Higher Education Governance Reform across Europe* (CHEPS Consortium, 2006), *Thematic Review of Tertiary Education* (OCDE, 2008), *Eurydice report on Higher Education*

Governance in Europe (2008), o el informe de la EUA sobre *University Autonomy in Europe I* (2009). Tal y como se afirma en el primero de ellos (CHEPS *et al.*, 2008: 20):

“The many studies on governance reforms in Europe have at least one thing in common: governance structures, as well as reforms of these structures, have taken a variety of forms. While trends and similarities exist, national

distinctive features are often observable. Diversity remains one of the most striking features of European higher education.”

Esta conclusión pone de manifiesto la dependencia de contexto que debe estar presente, no solo en el análisis de las reformas ya abordadas, sino en cualquier propuesta de nuevas iniciativas. Se plantea así la necesidad de preguntarse, en cada contexto específico, sobre los objetivos últimos que llevan al “diseño y adopción” de un determinado modelo de gobierno universitario. Dicho de otra manera, ¿qué debería garantizar un *sistema de gobierno de la universidad*? El orden en la respuesta no es neutro:

- La autonomía de la universidad. Pero no hasta el extremo de: “Yo me lo guiso yo me lo como”.
- La financiación de la universidad. Pero no la despreocupación financiera, por aquello de que “el dinero lo tengo asegurado” (caso de las universidades públicas).
- El logro de los objetivos del Gobierno. Pero no debería convertirse la universidad en un departamento más de la Administración pública.
- La formación de la mano de obra de alta cualificación. Pero su planificación no debe responder como si “la universidad fuera un departamento de formación de una empresa del sector productivo o de servicios”.
- La formación de capital humano al servicio de la sociedad. Pero sin olvidar el compromiso de la universidad “como depositaria del bien común”.
- La satisfacción de las necesidades y objetivos de los integrantes de la institución. Pero sin llegar a convertir la universidad en una sociedad de intereses de sus *accionistas*.
- La calidad y la eficiencia de las actividades que realiza, si bien hay que asumir que la universidad es una institución que rinde cuentas a sus *accionistas*.

- La competitividad y proyección internacional de la institución, sin llegar a convertirla en una empresa multinacional.
- La buena gestión de un servicio público. Se deberá, por tanto, asumir que la universidad y su gobierno, como en el gobierno civil de una sociedad, ha de estar sujeta a la responsabilidad civil/penal.
- La construcción de un conocimiento científico, crítico e innovador, pero siempre al servicio del desarrollo de los ciudadanos y los pueblos.

En definitiva, un gobierno universitario debería ser capaz de conducir a la institución por el camino del compromiso ético y político con la verdad, la justicia y la solidaridad. Si se ha de garantizar todo lo anterior, ¿pueden proponerse modelos de gobierno “piramidales” en la línea de autoridad de directa designación y con exclusivo control externo?

Motivos y razones para preocuparse y ocuparse del gobierno de las universidades

Múltiples son los motivos que se esgrimen para plantear la necesidad de reformas en el “tradicional modo” de gobernar la universidad, si bien los análisis justificativos del cambio tienen una gran dependencia del contexto en el que operan las instituciones. Castro e Ion (2011) identifican unos dilemas (tensiones) que ponen en jaque el modelo de gobierno: democracia representativa vs. eficacia organizacional, estructuras integradas vs. estructuras duales o matriciales, influencias externas vs. internas en la toma de decisiones y, finalmente, centralización vs. descentralización en el contexto de autonomía universitaria. Otros autores (Felt, 2007) consideran que en el debate sobre el “mejor gobierno para la universidad” subyacen tres mitos que es necesario racionalizar y asumir:

- La universidad como un “espacio libre” de políticos (no de política) y de relaciones

de poder. Se postula que la universidad ha de estar libre de presiones políticas y de mecanismos de control social como requisito para el desarrollo del conocimiento.

- La creación de conocimiento no ha de estar sujeta a restricciones o vaivenes financieros y a presiones sobre la aplicabilidad del mismo. Solo debe someterse a los estándares disciplinares de calidad, con libertad para elegir objeto y objetivos de la investigación. Solo quienes *saben* deben decidir, y la rendición de cuentas sobre el saber generado debe ser ante quienes saben; es decir, total gobierno interno.
- Se da una unión “indisoluble” (¡como el matrimonio canónico!) entre investigación y docencia que tiene su máximo exponente en la figura del profesor/a universitario/a. Las enseñanzas de índole instrumental (aquellas con objetivos de *empleabilidad* para el graduado/a) son inadecuado ejemplo de la auténtica formación universitaria.

La lectura del listado de problemáticas identificadas por Leach (2008), resumen de un número considerable de estudios, pone de manifiesto que, pese a darse elementos generalizables, las características del sistema universitario de referencia del autor (USA), así como la diversidad de instituciones que lo conforman van a estar “iluminando” cualquier reflexión sobre el gobierno del sistema/institución. En consecuencia, asumir el “valor universal” de dicho diagnóstico, y generar a partir del mismo el marco de referencia real para un sistema de gobierno, es, al menos, arriesgado intelectualmente y, con toda seguridad, ineficaz para ser asumido como “lo más adecuado” para otro sistema/institución.

Las estructuras universitarias. Factor asociado al gobierno de la universidad

La actual estructura de la universidad española (facultades, escuelas, centros, departamentos,

institutos, servicios, unidades especiales) es el resultado de un proceso histórico que responde, por una parte, a una doble tipología de universidad (origen):

- *Universidad profesional especializada*, con clara influencia del “gremio de profesionales” y en la que el profesorado “compartía/comparte” la función docente y la función profesional (Derecho, Medicina, Arquitectura, Ingeniería, etc.). La denominación de *escuela* denotaba la vieja tradición de la relación “maestro-aprendiz”. La disciplina (conocimiento) que la sustentaba tenía una unidad de referencia y, por tanto, profesión y disciplina configuraban una unidad insoluble (comunidad profesional) en la que la estructura escuela/facultad constituye la referencia organizativa de gobierno universitario.
- *Universidad científica*, orientada a la generación y transmisión del conocimiento y en la que la investigación disciplinar constituye el núcleo generador de los futuros científicos. Por tanto, docencia e investigación conforman una unidad, incluso física, al no darse “distancia” entre los lugares de docencia e investigación. En la medida que las disciplinas se “multiplican”, las comunidades científicas acotan sus campos de investigación y conforman unidades departamentales que, agrupadas en facultades a efectos del referente externo de los estudiantes y de la acreditación académica emitida (título), conforman la doble articulación de las estructuras docentes y de investigación (facultades-departamentos). El modelo de gobierno “colegial” tenía/tiene su fundamento en la diferenciación disciplinar, conformando las comunidades científicas.

Las características de ordenación de los sistemas universitarios y su regulación externa o no han derivado en la multiplicidad de “modelos estructurales” que no solo están determinados por las “tipologías de universidad” (comunidades

profesionales vs. comunidades científicas), sino por la variable magnitud de dichas unidades orgánicas. Así, en una universidad podemos encontrar una Facultad de Humanidades, mientras que en el caso, por ejemplo, de la UB, aparecen las facultades de Filosofía, Filología, Geografía e Historia.

En su segundo orden, aparecen otros hechos que explican la actual estructura:

- *Las políticas asociadas a la economía del conocimiento.* Si en el caso de la orientación profesional de la universidad, la expansión trajo consigo la aparición de nuevas escuelas/centros en España (p.e. Enfermería, Formación del Profesorado); en el caso de la orientación científico-disciplinar, se ha dado un nuevo fenómeno: la aparición de los *centros/institutos de investigación* con diferentes formulas de conexión, relación, titularidad con las instituciones universitarias, unido la aparición más reciente de los parques científicos y, últimamente, de los *campus* de excelencia. La proliferación de estas “estructuras”, acaparadoras de buena parte de los fondos de investigación, de estructura, y de proyectos —consecuencia de las políticas gubernamentales de identificación de *clusters* generadores de conocimiento con potencialidad de transferencia— ha venido a debilitar las clásicas estructuras de investigación “dentro de la universidad” y, por otra parte, dada su naturaleza jurídica, no han sido integradas en el modelo de gobierno de la universidad. Si a esto unimos las “otras estructuras” de apoyo a la investigación para facilitar la transferencia de la investigación (servicios científico-técnicos, oficinas de transferencia e innovación, fundaciones), se configura un “complejo mapa estructural” de no fácil inclusión en los modelos clásicos de gobierno colegial.
- *Unidades o servicios transversales de alta cualificación.* La complejidad derivada de la extensión y volumen de actividad en la

universidad, así como de las exigencias ante nuevas necesidades o mejoras de las acciones realizadas, derivó en “estructuras singulares”, generalmente de carácter transversal (TIC, innovación docente, evaluación docente, aseguramiento de la calidad, servicios asistenciales, etc.) que, pese a su importancia, no encontraron ubicación adecuada en el complejo mapa estructural universitario. Por otra parte, y más allá de su aportación técnica y documental a determinados niveles de gobierno, tanto por la cualificación como por el volumen de sus integrantes, la “voz” de estas unidades o servicios no esté adecuadamente presente en los procesos de toma de decisiones de los diferentes órganos de gobierno.

Ante este panorama, de clara complejidad del mapa estructural y que en la práctica genera “líneas paralelas de gobierno”, cabe preguntarse sobre el mejor modelo de gobierno; pero tal vez sea necesario “repensar” dicho mapa habida cuenta de que tal y como aparece podría ser ingobernable. Ante la hipotética propuesta de un modelo de gobierno compartido (*shared government*) y la eventual creación de consejos supervisores externos (tendencia en las nuevas experiencias europeas), que apuesten por la descentralización en las decisiones y la rendición de cuentas, cabe suponer un previo y drástico ajuste de la multitud de estructuras que se derivan de los puntos analizados.

En el contexto de las reformas actuales, se tiende a considerar que las estructuras de toma de decisiones “en competencia” han de evitarse para dar lugar a estructuras integradas que generen procesos de decisión más transparentes, racionalizados y orientados a la rendición de cuentas. El problema estriba en determinar la composición de la estructura de toma de decisiones. En el apartado siguiente se analizan los enfoques y acciones concretas de reforma emprendidos, pero cabe adelantar que la tendencia en muchos países es de organizar sus reformas hacia un modelo estructural que permita:

- Incrementar la masa crítica de las diferentes unidades de decisión (fusión de departamentos, centros, unidades especializadas, etc.) con el objetivo de, por una parte, asegurar mayor cobertura disciplinar y, por otra, mejorar la eficiencia de gestión de dichas unidades.
- Promover la interdisciplinariedad, eliminando “los reductos de integrista disciplinar”, favoreciendo visiones integradoras, tanto en el diseño de los *currícula*, como de los proyectos de investigación.
- Transferir el poder en la toma de decisiones desde los “grupos académicos” hacia *managers* profesionales o *stakeholders* externos, planteándose el dilema del balance entre los ejecutivos institucionales internos y externos.
- Ofrecer más autoridad a aquellos que mejor dominan el campo de la gestión y los retos que esta implica.

Ahora bien, en el frenesí de reingeniería organizativa en el que se enfrascan las instituciones en sus cambios de gobierno, no estaría de más reflexionar ante argumentos como los esgrimidos por Tierney (2004) quien sostiene que, paradójicamente, no se mejora el gobierno a través de profundas reestructuraciones de la organización, sino poniendo más atención en la cultura organizacional.

Las soluciones al problema del gobierno de las universidades: panorama de aciertos y desaciertos

A la hora de emprender reformas en el gobierno universitario, una serie de “modelos” aparecen como referentes, bien para evitarlos o para implantarlos, generalmente de modo parcial: *colegiado*, *burocrático*, *político*, *anarquía organizada*, *profesional* (universidad innovadora, de servicios, empresarial: *corporate-managerial university*), *new public management* (tiende a fortalecer la centralidad del rol ejecutivo en la toma de decisiones, con exclusión de la comunidad

académica). Meek *et al.* (2009) señalan que, si bien en las pasadas décadas de los sesenta y setenta, los movimientos de reforma tenían como meta la democratización del gobierno universitario con la inclusión en la toma de decisiones de los tres sectores: profesorado, personal de administración y estudiantes, a partir de los ochenta, la meta de las reformas ha estado en el logro de una mayor eficiencia y rendición de cuentas y, por tanto, los modelos de gobierno *profesional* y de *Nueva Gestión Pública* han alterado, tanto las estructuras organizativas como los procesos de decisión.

En general, los análisis extensivos (Fielden, 2008; Cheps *et al.*, 2008, Sporn, n.d.) ponen de manifiesto una cierta “regularidad” o semejanza en la propuesta de soluciones al problema del gobierno universitario. Se configuran alrededor de los siguientes elementos:

- *Cambios legales*: modificación en la legislación para otorgar mayor autonomía a las universidades.
- *Menos control estatal directo*: aminoración de las funciones de gestión y control directos por parte del Estado, creando órganos intermedios (*buffer bodies*) o agencias que de modo más o menos independiente supervisan la asunción de responsabilidad interna de las instituciones. Nuevos “*governing boards*” encargados de supervisar al “ejecutivo universitario”. Sus miembros proceden del sector público y privado. Gradual aminoración de la participación del Estado en las decisiones sobre el nombramiento del presidente o miembros del “*board*”.
- *Financiación*: adopción de modelos de financiación con mayor autonomía para las instituciones, pero alentando las nuevas fuentes de financiación no pública. *Contratos por objetivos* que orientan la acción de la universidad y permiten una mayor visibilidad de los logros, a la vez que una mayor competitividad interinstitucional.

- *Aseguramiento de la calidad*: creación de agencias de aseguramiento externo de la calidad de la oferta formativa y de programas o proyectos de investigación
- *Rendición de cuentas*: desarrollo de nuevas formas de rendición de cuentas, generando sistemas de indicadores sobre el rendimiento de las universidades con relación a los objetivos institucionales y nacionales.
- *Liderazgo*: confirmación del Consejo de Gobierno como órgano que asume la responsabilidad global de las decisiones ante terceros. Potenciación del liderazgo universitario con la elección del rector por parte del *board* y el nombramiento directo de vicerrectores y decanos.
- *Nuevas estructuras de toma de decisiones* con la reducción del número de ellas, el número y tipología de sus miembros y los tiempos de decisión. Todo ello en aras de una mayor eficiencia en los procesos de decisión.
- *Desarrollo profesional del staff* con la adopción de programas específicos en liderazgo, gestión financiera, nuevas tecnologías, etc. Exigencia de mayor competencia gestora profesional a los miembros del *board*.

La introducción de estas reformas, más allá de su pertinencia, exige, no solo un trabajo previo de conciencia de su necesidad, sino de tiempo para su implantación. La urgencia política con que se plantean estos cambios en muchas ocasiones no es la estrategia más adecuada para su éxito. No debería olvidarse el diferente impacto, o incluso diferente naturaleza, de las fuerzas que fuerzan los cambios: si en los EE. UU. el contexto externo y el mercado actúan como catalizador de los cambios organizativos, en Europa son las políticas de los gobiernos o de la propia UE las que, a través de reformas legales, establecen los marcos para tales cambios. Ahora bien, es sabido que cuando los cambios se fuerzan desde fuera con mandatos legales, su implementación corre el riesgo de ser contestada con resistencias explícitas (oposición directa) o implícitas (pasividad).

Weber (2006) sintetiza acertadamente el problema de la resistencia al cambio de gobierno en las universidades:

- El “tempo” de cambio es más lento de lo que podría o debería ser. Las causas de la lentitud son múltiples: los “contrapoderes” son tan fuertes como los propios órganos de decisión, la alta complejidad de la propia estructura universitaria —con numerosos grupos de decisión con solapamiento de competencias, burocratización de los procedimientos de decisión, etc.—.
- Los principales actores (profesorado) ralentizan los procesos de cambio por razones diversas: no están seguros de los beneficios, son más leales a la disciplina que a la institución, no disponen de la visión global de la institución y toda reestructuración es vista como una amenaza.
- La alta concentración de “inteligencia” que se da en la base de la estructura piramidal que configura el modelo de gobierno de la universidad (profesorado), genera el debate permanente acerca de los “pros y contras” de cualquier reforma.
- El constante proceso de multiplicación del conocimiento ha llevado, en la enseñanza y en la investigación, a establecer “tribus científicas y profesionales” poco ilusionadas con la pérdida de la autonomía en su territorio, aunque la magnitud del mismo no les permita su subsistencia bajo criterios de eficiencia.

Todo lo anterior, junto al innegable hecho empírico de que muchas de las instituciones punteras hoy día, se han adaptado y prosperado en el pasado a pesar de sus difusos sistemas de toma de decisiones y la dispersión de su estructura organizativa, ha de poner “un punto de cautela y racionalidad científica” a las premuras de cambios de gobierno en las instituciones universitarias. Bien es cierto que en el contexto presente han emergido “nuevas fuerzas” que han alterado sustancialmente el “equilibrio inestable” de los sistemas universitarios en el pasado.

La falacia de los modelos únicos y de valor universal. Las características que conforman el “nuevo modelo de gobierno” responden a los siguientes principios:

- Jerarquización del poder con la concentración del poder legislativo y ejecutivo y con la consiguiente disminución del poder de la comunidad académica (De Boers, 2007). Como apuntan Meek *et al.* (2009), se produce un directo ataque ideológico y político a la *autonomía profesional* de las universidades.
- Instauración de la llamada “burocracia profesional” en el proceso de toma de decisiones (Meek *et al.* (2009).
- Adopción de un modelo de gestión de *public service orientation* (Sporn, s/f).

La respuesta dada en Europa a las reformas de los noventa ha estado en esta misma dirección. Un caso prototipo, que “iluminó” otras reformas en la Unión Europea, ha sido el del sistema universitario holandés y en el que las medidas adoptadas generaron un modelo de gobierno caracterizado por (De Boers y File, 2009; Leisyte and Epping, 2012):

- Un *supervisory board*: cinco miembros externos que rinden cuentas al Ministerio de Educación.
- Jerarquización de nombramientos y decisiones: los miembros de los órganos de toma de decisión son nombrados por el inmediato órgano superior.
- Los órganos de representación se convierten en órganos consultivos con paridad entre profesorado y estudiantes.
- Las unidades disciplinares de docencia e investigación son legalmente abolidas; buena parte de sus competencias pasan a los decanatos de las facultades.
- Cambio de roles de los actores: el gobierno holandés como *market engineer*, las universidades como *entrepreneurs* y los estudiantes como *customers*.

Sin embargo, diversos análisis ponen de manifiesto que estas reformas no han sido la panacea en la aportación de soluciones a la problemática identificada. Así, dos estudios (De Boers *et al.*, 2012, y Bleiklie *et al.*, 2012) centrados en los sistemas de Inglaterra, Holanda, Austria y Alemania, el primero de ellos, y de Holanda, Francia, Noruega y Suiza, el segundo, señalan que las reformas introducidas han llevado a:

- Desigual descenso en la regulación estatal, así como en la gobernanza académica.
- Mayor incremento en la orientación a los intereses de los *stakeholders*, y en la jerarquización en la toma de decisiones y la competencia por los recursos. Estos incrementos o progresos han sido de desigual intensidad y según dimensiones consideradas: mayor en Inglaterra y Austria y bastante menos en Alemania.
- *Reconfiguración* del poder académico: aparición de nuevas formas de influencia y control académico interno y externo. Los comités de evaluación, formados por académicos (proyectos de investigación, acreditación de instituciones, centros y programas formativos, evaluación y acreditación del profesorado, etc.) se han constituido en “guardianes” de las directrices nacionales o internacionales de los gobiernos y en las que se aúna política, academia y sociedad (empresas).
- Significativas modificaciones en el desempeño de la profesión académica: nuevos roles y tareas en el ámbito de la transferencia del conocimiento (el reto no está ya solo en su generación), más implicación en el aseguramiento de la calidad (más informes como exigencia de una mayor transparencia), tensión entre docencia e investigación como consecuencia de las demandas de la carrera académica.

La reflexión final es si la pretendida búsqueda por debilitar los órganos internos (por endogámicos) de representación y toma de decisiones en el gobierno universitario, en aras de no se

sabe cuántos “loables objetivos”, no estará propiciando la configuración de “otros grupos de poder”, sin control democrático y que a través de redes (“comisiones de”) siguen ejerciendo, con más consecuencias, su influencia. ¿Quién controla a los evaluadores?, ¿quiénes configuran los programas marco europeos de investigación?, ¿quiénes otorgan los recursos?

Un estudio más amplio, centrado en una serie de instituciones europeas (CHEPS *et al.*, 2008), pone de manifiesto la desigual relación existente entre las reformas implantadas, conducentes a una mayor autonomía de gobierno de las instituciones, y el rendimiento de estas instituciones en el periodo 2002-2006. Si bien en la mayoría de los sistemas se observó cierta mejora, las conclusiones expresan luces y sombras de tales reformas. Dentro de las adecuadas condiciones (suficiente financiación pública, incentivos financieros y capacidad para atraer y retener profesorado productivo):

- Las universidades con mayor nivel de autonomía institucional presentan una mejor *performance* en sus actividades primarias: mayor tasa de graduación y mayor productividad investigadora (*papers* publicados).
- Sin embargo, no aparece relación significativa con respecto a la contribución en la investigación entre los sectores económicos y productivos y las universidades.
- En los otros aspectos considerados no aparecieron vínculos significativos entre resultados y modelo de gobierno. Las posibles relaciones encontradas no responden a un patrón generalizable, sino que se asocian a contextos específicos institucionales.

El estudio concluye con la necesidad de que en futuras investigaciones se consideren, más allá del modelo de gobierno y financiación, otros aspectos de la política universitaria del país (acceso, internacionalización, formación continua, etc.) para examinar la relación entre las

reformas en el gobierno universitario y los resultados (*performance*) del sistema. Las recomendaciones del citado estudio, a efectos de las políticas de reformas en el gobierno universitario, son prudentes y ponderadas (o.c.: 100-103):

- “European universities should be granted more institutional autonomy overall providing the space and thrust to develop their own strategies and structures.”
- “The balance between autonomy and accountability needs to be re-visited. What seems to have been gained in terms of autonomy might too easily be lost to excessive accountability requirements.”
- “Governance reforms in combination with sufficient levels of funding are likely to contribute to enhanced system performance.”
- “Governance reforms are enablers for system level performance improvements within an overall regime of steering and funding. They are a means to multiple ends that are only partly under control of more autonomous universities and do not automatically lead to improvements at the system level.”
- “Institutional autonomy in combination with funding reforms is most likely to contribute to system performance in higher education’s primary processes and products.”
- “We urge more realism when it comes to expectations that governance reforms will result in multiple and rapid effects.”
- “A European monitoring system should be established to address important aspects of reform and performance in higher education systems in constant flux.”

En esta línea de prudencia, y desde la experiencia de la gestión académica como decano, Weber (2006) apunta una serie de consideraciones sobre los cambios en el gobierno universitario:

- El Estado debe dar alta prioridad a la educación superior y la investigación, pero

debe ser realista en cuanto a las expectativas.

- Las universidades deben realizar una profunda reingeniería organizativa y de gobierno para ser más eficientes en su misión. En consecuencia:
 - Deben asegurar que son capaces de adoptar decisiones estratégicas y tener poder para ejecutarlas.
 - Fundamentalmente, las decisiones deberían tomarse en el nivel más cercano a aquellos que se verán afectadas por las mismas (principio de subsidiaridad).
- Ha de procurarse un “delicado balance” entre centralización y descentralización adoptando medidas que permitan:
 - Dar mayor libertad y responsabilidad al *staff* académico. No ha de olvidarse que las universidades son las organizaciones con mayor capital de conocimiento de sus “empleados”, base de los procesos de innovación.
 - Los procesos de decisión deberían simplificarse y ser más rápidos.
- Deben tomarse en consideración, tanto los enfoques interdisciplinarios (mediante estructuras organizativas adecuadas), como el *partenariado* con otras instituciones y sectores productivos.
- Las unidades estructurales deben tener suficiente magnitud y volumen de actividad que les permita una adecuada economía de escala y ser dotadas con personal de apoyo de alta cualificación.

Concluye el autor que, pese a todas las indicaciones, “obviamente, ningún modelo de gobierno es superior a otros”, y una apostilla final: “¡en las instituciones de educación superior, las personas son más importantes que las estructuras de gobierno!”. Sirvan estas ideas como punto de inicio a la consideración de la alternativa que cada vez gana terreno en el análisis del gobierno

universitario: *shared government* (gobierno compartido) como el modelo que mejor puede afrontar los retos a los que se enfrentan las universidades.

El gobierno de los mejores: *shared government*

Las reformas del gobierno universitario en las décadas finales del siglo pasado nunca estuvieron exentas de debate, incluso en la “meca” de los “gobiernos gerenciales” (EE. UU). Una de las consecuencias de tales reformas fue el paulatino alejamiento de la academia de las problemáticas de las instituciones que en primera instancia no le afectaban. Numerosos analistas estadounidenses han coincidido en valorar tal situación como no deseable, especialmente en una época en la que los cambios acontecen con una rapidez que exige la implicación de toda la comunidad universitaria. El testimonio de uno de estos analistas (Duderstad, 2004) es elocuente. En su trabajo “*Shared government in an era of Change*” resume la lección aprendida del modelo de la *corporate management*:

“[...] a principle of subsidiarity should characterize governance in which decisions are made at the lowest possible level consistent with expertise and accountability. Centralization is a very awkward approach to higher education during a time of rapid change” (o.c.: 140).

Entre las razones que se arguyen para justificar la bondad de la participación de la comunidad académica en el gobierno, destacan:

- La participación del profesorado asegura una más profunda discusión y dota a la institución con un sentido de orden y estabilidad (Birnbbaum, 2004).
- Es de capital importancia atraer al gobierno de la universidad (administración) al profesorado: su conocimiento y experiencia sobre el “negocio” de la enseñanza y la investigación difícilmente puede ser sustituida (Duderstad, 2004).

Es cierto que pueden darse diferentes interpretaciones de un modelo de gobierno con implicaciones directas de la comunidad académica universitaria y participación de agentes externos y/o jerarquización en los niveles de toma de decisiones. Tierney (2004) identifica cuatro modelos de gobierno compartido:

- *Legislative model*: enfatiza las estructuras formales (Senado, Consejo de Gobierno, Junta de Facultad...) para la participación del profesorado en las decisiones.
- *Symbolic model*: aminora la importancia de las estructuras formales y enfatiza el cómo las reglas de su funcionamiento son implementadas.
- *Consultative model*: atiende la tipología de cuestiones en las que ha de oírse la voz del profesorado: más allá o no de las cuestiones académicas.
- *Communicative model*: atiende a la forma y grado en el que las cuestiones importantes alcanzan consenso. Aminora la importancia del voto y resalta el valor del consenso en la dirección estratégica institucional.

Mortimer y Sathre (2007), en *The Art and Politics of Academic Governance*, justifican la pertinencia del gobierno compartido en razón de las características que deben reunir quienes participan en un órgano de decisión. Las etiqueta con las cuatro “C” que debe reunir tal gobierno: “competence, concerns, cooperation, and cash.” La explicación es obvia:

“Authority and power need to be distributed in ways that ensure that those who have the relevant expertise/competence are in decisive roles. In addition those who are concerned about the issue, those whose cooperation is necessary to implement it and those whose cash is needed to fund it all have legitimate claims to participate” (o.c.: 24).

Como ha sido apuntado, las diferentes reformas del gobierno universitario han tenido siempre el objetivo de eliminar o aminorar significativamente

la participación de la comunidad universitaria; incluso aparecen reticencia y oposición ante el modelo de gobierno compartido. Tierney señala en *Competing Conceptions of Academic Governance* (2004), que los posibles fallos en el funcionamiento del gobierno compartido, generalmente son debidos a las diferentes concepciones, y sus consecuencias en la acción, que puedan tener los integrantes de una comunidad universitaria sobre dicho modelo de gobierno. De aquí la importancia del conocimiento de la cultura de una organización, y del previo análisis de la problemática que motiva el cambio, para proponer las reformas pertinentes y no copiar modelos importados de contextos y culturas organizacionales alejadas de la realidad institucional.

Una propuesta más: un modelo de gobierno para la acción

En coherencia con el título de este trabajo, no podría concluirse sin asumir el reto y riesgo de explicitar, aunque sintéticamente, una propuesta de modelo de gobierno en el contexto del sistema universitario español y con la referencia a una institución como la Universidad de Barcelona¹. De lo expuesto en los apartados anteriores, y acorde a lo apuntado en la introducción, estas son “las lecciones aprendidas” para el autor (es obvio que el aprendizaje del lector puede ser diferente) y que han orientado la concreción de propuesta de “modelo” para un contexto e institución específica:

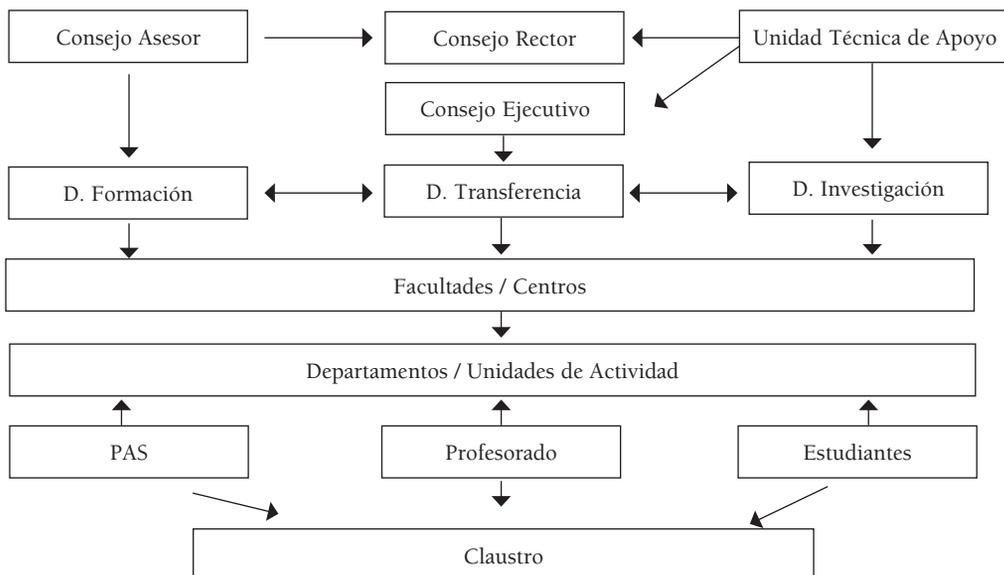
- Las pertinentes y adecuadas soluciones de estructura y gobierno en las organizaciones de aprendizaje han de venir desde la plena asunción interna de responsabilidades.
- Los cambios han de ser paulatinos y acordes con la cultura de la organización y las características del contexto en que se ubica.
- Se ha de asumir un claro compromiso social y la apertura a la implicación en el gobierno de agentes externos comprometidos con la institución.

- Se ha de dar primacía al principio de competencia y adecuación del perfil de los agentes externos frente a las cuotas de representatividad de estamentos externos a la institución.
- Se ha de asegurar la representación y participación de la comunidad universitaria.
- Ha de darse una reducción de los órganos y niveles de decisión, así como la aminoración del número de representantes en los órganos colegiados.
- La estructura organizativa ha de garantizar la plena interacción entre formación, investigación y transferencia e innovación.
- Ha de procederse a la eliminación de duplicidades de competencias en los diferentes órganos y niveles de decisión y darse alineamiento de las decisiones en los diferentes niveles de gobierno.
- Se ha de asumir la responsabilidad ejecutiva de los órganos unipersonales de gobierno.
- Se ha de garantizar una alta competencia técnica en la unidad(es) que iluminan, fundamentan o proponen decisiones a los órganos de gobierno y gestión de la institución.

- Se asume la necesidad de formación para el gobierno y la gestión de la institución.
- Se ha de asegurar la definición y diseño de la “zona de debate abierto y crítico” en la institución.

Si queremos instituciones capaces de abordar los retos venideros, hemos de dotarlas de un gobierno capaz de construir su futuro, que no esperen a las directrices legales del gobierno para actuar, que sean capaces de asumir riesgos de innovación, pero con la idea de que la educación superior es un bien público, no sujeto a la “exclusiva bondad” de las leyes del mercado, y asumiendo la ética de actuación de tal servicio público: responsabilidad y rendición de cuentas. Por su parte, la sociedad, a través de su gobierno, deberá garantizar los recursos necesarios para el cumplimiento del *plan de actuación pactado*. A continuación, y de forma sintética como corresponde a la naturaleza y objetivos de este trabajo, se especifican los elementos que integrarían la propuesta de modelo de gobierno del sistema universitario. En el cuadro 1 se ha diagramado la visualización de la estructura del modelo de gobierno explicitado.

CUADRO 1. Diagrama de la propuesta de estructura de gobierno interno universitario



A) A nivel de sistema

- Marco legal que permita la autonomía en el diseño del modelo de estructura organizativa y gobierno de la institución.
- *Consejo de financiación del sistema universitario*: independiente del gobierno, pero sometido a:
 - Informe anual al Parlamento.
 - Supervisión del Tribunal de Cuentas.
 - Sistema público de criterios e indicadores.
 - Responsabilidad civil y penal, tanto del Órgano como de los Consejos rectores de las instituciones.
- Evaluación institucional integrada (enseñanza, investigación y transferencia).

B) A nivel de institución

1. Órganos centrales

- *Consejo Rector (CR)*. Como máximo órgano de gobierno de la universidad. Caracterizado por:
 - Estar presidido por el rector.
 - Contar con un número reducido de miembros (entre 15 y 20).
 - Estar formado por miembros vinculados y no vinculados (externos) a la institución.
 - Los miembros externos han de ser personas de reconocido prestigio, seleccionadas por su idoneidad para la tarea a desempeñar y por el compromiso con la institución universitaria y con disponibilidad de dedicación. Los miembros internos han de formar parte del *Consejo Ejecutivo Central*.
- *Consejo Ejecutivo Central (CEC)*. Como máximo órgano ejecutivo del plan de actuación aprobado por el CR.

– Formado por miembros vinculados a la comunidad universitaria y miembros externos del CR, con la participación de:

- a) Rector y miembros del equipo rectoral.
 - b) Representantes de los responsables de las unidades operativas de las actividades de formación, investigación y transferencia de la universidad.
 - c) Miembros del personal de alta cualificación de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA).
 - d) Estudiantes.
- *Consejo Ejecutivo de División/Área (CED)*. Derivados del CEC, se proponen tres estructuras con sus respectivos órganos de ejecución y asociadas a las tres actividades primarias de la institución: formación, investigación y transferencia de conocimiento e innovación y con un único responsable para cada una de ellas. Presidido por el vicerrector correspondiente e integrado por responsables de las unidades operativas y, al menos, el presidente del Consejo Asesor de la División. Debería de disponer de personal de altamente cualificado de la UTA para poder disponer de la información necesaria para la toma de decisiones.
 - *Unidad Técnica Central de Apoyo (UTCA)*. Órgano exclusivamente técnico, de alta cualificación, que constituye el referente documental y de procedimiento en la toma de decisiones y del diseño de los planes de implementación de las mismas. Centro del aseguramiento de la calidad de la institución y de sus conexiones nacionales e internacionales.
 - La dirección es nombrada por el Consejo Rector a propuesta del rector.
 - Asiste, tanto al Consejo Rector como al Consejo Ejecutivo.

– Se articula en tres subunidades para el apoyo a los tres Consejos Ejecutivos de División.

- *Claustro*. Órgano consultivo amplio y dinámico de carácter representativo de los tres estamentos que componen la comunidad universitaria: profesorado, personal de administración y servicios y estudiantes. La función principal es la de canalizar las opiniones de los agentes internos y orientar y realizar el seguimiento en temas relativos a la política universitaria.
- *Consejo Asesor Central (CAC)*. Órgano para potenciar las relaciones entre la universidad y su entorno cultural, profesional, económico y social al servicio de la calidad de su actividad. Formado por miembros externos no vinculados a la universidad. Su presidente formará parte del Consejo Rector.

– *Consejo Asesor de División (CAD)*. El CAC se estructurará en tres comisiones o CAD de acuerdo a las tres áreas de actividad ya citadas. El perfil de sus miembros ha de ser idóneo a la naturaleza de cada actividad y su composición ha de estar abierta, incluso, a nivel internacional. Los presidentes de los tres CAD también formarán parte del CR.

2. Órganos a nivel de las unidades

- *Consejo de Dirección de Facultad/Centro (CDF)*. Presidido por el decano o director, es el órgano que aprueba el plan de acción de la unidad a propuesta del decano/director y de acuerdo al plan estratégico de la universidad y controla su ejecución y seguimiento. Participan los directores de los departamentos e institutos de investigación y transferencia vinculados a la unidad, así como representantes de otros estamentos.

- *Órgano Consultivo de Facultad/Centro (OCF)*. Órgano para facilitar las relaciones de la facultad con su entorno y formado por miembros externos, bien del ámbito local, nacional o internacional y con perfil acorde a la orientación disciplinar de la facultad.
- *Consejo de Departamento (CD)*. Órgano de coordinación en el apoyo técnico y logístico al profesorado adscrito en el desempeño de las actividades encomendadas en los planes de actuación de la facultad/centro. Presidido por el director de departamento y con participación de representantes del profesorado adscrito.

3. Órganos unipersonales

- *Rector*, máxima autoridad ejecutiva de la universidad y quien detenta su representación institucional. El Consejo Rector y la comunidad universitaria han de intervenir en el proceso de elección. El rol de cada uno de estos agentes puede variar según contexto, historia y tradición de la institución.
- *Decano/Director de Centro*. Es la máxima autoridad ejecutiva de la facultad y detenta su representación institucional. Es designado por el rector con intervención del Consejo de Dirección (CDF) y, en su caso de otros órganos centrales.
- *Director de Departamento*. Designado por el decano correspondiente, con intervención del Consejo de Departamento. Reporta al Consejo Directivo de la Facultad y su función básica es la de gestión directa de personal y recursos.

La propuesta de gobierno compartido reseñada pretende ajustarse a buena parte de los principios y planteamientos teóricos presentados en este trabajo. A juicio del autor merece destacarse:

- La corresponsabilidad de *asesoría y ejecución*, con competencia y dedicación, de los tradicionales consejos asesores. Su

presencia en los órganos ejecutivos (Consejo Ejecutivo Central y Consejos Ejecutivos de División) garantizan el compromiso con la ejecución de lo diseñado.

- Jerarquía en la responsabilidad de ejecución de las decisiones, pero a la vez la presencia de la comunidad académica en dichos órganos.
- Fortalecimiento de la dimensión técnico-profesional en el apoyo a la toma de decisiones y su ejecución (Unidad Técnica de Apoyo).
- Aseguramiento de la interacción entre las tres actividades primarias de la institución: formación, investigación y transferencia.
- Establecimiento de una zona de debate abierto (Claustro) a partir del fortalecimiento de la estructura representativa de

los tres grupos de interés de la comunidad universitaria: profesorado, personal técnico de gestión y estudiantes.

- Especialmente, y por lo que respecta al conjunto del sistema, la propuesta de un órgano de financiación autónomo y, en un sistema de alta regulación como el español, un marco legal que permita la flexibilidad en el diseño del modelo de estructura organizativa y gobierno de la institución.

Sin duda alguna se podría ir más allá, pero ni el conocimiento ni la experiencia —pese a las cuatro décadas como integrante de la comunidad universitaria— han generado la suficiente sabiduría en el autor como para arriesgar otras propuestas.

Notas

¹ El contenido de esta propuesta forma parte del *Informe de la Comissió sobre la Governança*, coordinada por la Dra. Gemma Rauret. Ahora bien, la formulación que se expone en este apartado no coincide exactamente con la del informe. La libertad académica y responsabilidad individual en este artículo permiten no asumir las transacciones, necesarias y pertinentes, que se dan que en todo trabajo colectivo. El informe realizado (U. Barcelona, 2012), incluidas las propuestas de cambio, está disponible en: https://intranet.ub.edu/dyn/export/sites/ubintranet/galleries/pdfs/1_universitat/Informe_governanca.pdf.

Referencias bibliográficas

- Birnbaum, R. (2004). The end of shared governance: Looking ahead or looking back. *New Directions for Higher Education*, 127, 5-22.
- Bleiklie, I., Enders, J., Lepori, B., y Musslin, C. (2012). La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (215-240). Barcelona: Octaedro, ICE UB.
- Castro, D., e Ion, G. (2011). Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración. *Revista de Educación*, 355, 161-183.
- CHEPS Consortium (2006). *The extent and impact of higher education governance reform across Europe. Part 1: Comparative Analysis and Executive Summary*. Enschede, Center for Higher Education Policy Studies. Recuperado de: http://ec.europa.eu/education/doc/reports/index_en.html
- CHEPS / INCHER-Kassel/ NIFU Step (2008). *Progress in higher education reform across Europe. Governance Reform*. CONTRACT - 2008- 3543/001 – 001 ERA-ERPROG. Recuperado de: http://ec.europa.eu/education/higher-education/doc/governance/sum_en.pdf
- De Boer, H. (2007). Change and continuity in Dutch internal university governance and Management. En *Towards a cartography of higher education policy change. A Festschrift in Honour of Guy Neave*.

- Enschede. Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). U. de Twente, 31-36. Recuperado de: www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202008/festschrift.pdf
- De Boers, H., y File, J. (2009). *Reforms in higher education in Europe*. Brussels: ESMU. Recuperado de: <http://www.utwente.nl/mb/cheps/publications/Publications%202009/C9HdB101%20MODERN%20PROJECT%20REPORT.pdf>
- De Boers, H., Enders, J., y Schimank, U. (2012). ¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, los Países Bajos, Austria y Alemania. En B. Kehm (comp.), *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios* (193-214). Barcelona: Octaedro-ICE UB.
- Duderstadt, J. J. (2004). Governing the Twenty-first-Century University: A View from the Bridge. En W. G. Tierney (ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm* (137-157). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- EUA (2009). *University Autonomy in Europe I*. Brussels: European University Association.
- EURYDICE (2008). *Higher Education Governance in Europe - Policies, structures, funding and academic staff*. Brussels: Eurydice. Recuperado de: http://eacea.ec.europa.eu/education/eurydice/documents/thematic_reports/091EN.pdf
- Felt, U. (2007). The New Meaning of Leadership in Autonomous Universities. En B. Conraths y A. Trusso (eds.), *Managing The University Community: Exploring Good Practice*. Brussels: European University Association.
- Fielden, J. (2008). *Global Trends in University Governance*. Washington, D.C. The World Bank.
- Leach, W. D. (2008). *Shared Governance in Higher Education: Structural and Cultural Responses to a Changing National Climate*. Sacramento, CA.: Center for Collaborative Policy California State University.
- Leisyte, L., y Epping, E. (2012). IBAR The National study (Quality and Governance). The Netherlands. Project "Identifying Barriers in Promoting the European Standards and Guidelines for Quality Assurance at Institutional Level" (IBAR). Enschede: Center for Higher Education Policy Studies (CHEPS). University of Twente. Acceso 6-13: http://doc.utwente.nl/83334/1/WP8_National_case_study_The_Netherlands.pdf
- Meek, V. L., Teichler, U., y Kearney, M. L. (eds.) (2009). *Higher Education, Research and Innovation: Changing Dynamics*. Report on the UNESCO Forum on Higher Education, Research and Knowledge 2001-2009. Kassel: International Centre for Higher Education Research. University of Kassel. Recuperado de: <http://unesdoc.unesco.org/images/0018/001830/183071E.pdf>
- Mortimer, K. P., y Sathre, C. O. (2007). *The art and politics of academic governance: Relations among boards, presidents, and faculty*. Westport, CT: Praeger Publishers.
- OECD (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society. OECD Thematic Review of Tertiary Education*. Paris: Author
- Sporn, B. (n.d.). *Convergence or Divergence in International Higher Education Policy. Lessons from Europe*. Recuperado de: <http://net.educause.edu/ir/library/pdf/ffpfp0305.pdf>
- Tierney, W. G. (2004). Improving Academic Governance: Utilizing a Cultural Framework to Improve Organizational Performance. En W. G. Tierney (ed.), *Competing Conceptions of Academic Governance: Negotiating the Perfect Storm* (200-216). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Universitat de Barcelona (2012). *Informe de la Comissió sobre la Governança*. Barcelona: Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona. Recuperado de: https://intranet.ub.edu/dyn/export/sites/ubintranet/galleries/pdfs/1_universitat/Informe_governanca.pdf
- Weber, L. (2006). *Some Thoughts On University Governance And Structures, And The Need For Change. Deans and Heads Conference 2006*. National University of Ireland, Galway. Recuperado de: <http://www.nuigalway.ie/quality/downloads/WeberNuigGovernanceFinalLW120406-Professor%20Luc%20Weber.pdf>

Abstract

University governance: from reflection to action

INTRODUCTION. This article examines the specificities of university government, and considers what this government should guarantee to the institutions that configure the university, as well as its relationship to the governance of society, focusing on the European case. **METHOD.** In the first place, we define the concepts of university's government, mainly the way in which interest has been moving from this concept toward that of governance, as well as that of autonomy and the implications that the requirements of accountability have meant for both concepts. **RESULTS.** We find that the current context in which universities develop has meant the modification of traditional structures, which has generated diverse types of institutional answers as regards university government (sometimes successful and other times less so), besides making clear the impossibility of a universal model. **DISCUSSION.** We present a model of university government that, in the European case, seeks to overcome the conflict between tradition and innovation, one which does not necessarily entail the loss of the university's specificities.

Key words: *Governance, Universities, Organizational change, European University, Institutional autonomy, Accountability.*

Résumé

La gouvernance des universités : de la réflexion à l'action

INTRODUCTION. L'article s'interroge sur les spécificités de la gouvernance universitaire, sur ce que celle-ci doit garantir vis-à-vis des institutions qui configurent l'université ainsi que sur ses relations avec le gouvernement de la société en se centrant fondamentalement sur le cas européen. **MÉTHODE.** Premièrement les concepts de gouvernement universitaire sont précisés, surtout pour ce qui est du glissement de l'intérêt de celui-ci vers celui de gouvernance, ainsi que celui d'autonomie et les implications que les exigences de transparence de la gestion publique ont supposé pour tous les deux (accountability). **RÉSULTATS.** Il sera fait état que le contexte actuel, dans lequel évoluent les universités, a supposé la modification des structures traditionnelles, ce qui a généré divers types de réponses institutionnelles en matière de gouvernement universitaire (quelques-unes très judicieuses, d'autres moins) outre de mettre en évidence l'impossibilité d'un modèle universel. **DISCUSSION.** Une proposition de gouvernance universitaire est avancée qui, comme c'est le cas en Europe, cherche à surmonter les tensions qui existent entre tradition et besoins d'innovation ; cette proposition s'oriente vers la définition d'une nouvelle orientation pour les universités, sans pour autant qu'elles perdent leur spécificité.

Mots clés: *Gouvernance, Universités, Changement organisationnel, Université européenne, Autonomie institutionnelle, Reddition de compte.*

Perfil profesional del autor

Sebastián Rodríguez Espinar

Catedrático emérito de la Universidad de Barcelona, Departamento de Métodos de Investigación y Diagnóstico en Educación. Los ámbitos de la orientación académico-profesional y la evaluación institucional de la calidad de la enseñanza universitaria han ocupado su actividad docente e investigadora en casi cuatro décadas. Es autor de más de un centenar de publicaciones. Sus obras más recientes son: *Evaluación de la calidad en la educación superior. Fundamentos y modelos* (2013), *Panorama internacional de la evaluación de la calidad en la educación superior* (2013) y *La evaluación de la calidad en la educación obligatoria* (2013).

Correo electrónico de contacto: srodriguez@ub.edu