

CONSEJOS SOCIALES Y OTRAS FORMAS DE REPRESENTACIÓN DE LA SOCIEDAD

Manuel Pizarro Moreno

El interrogante al que aquí se nos pide responder, ¿consejos sociales u otras formas de representación de la sociedad?, es tan concreto y directo que impide todo ejercicio de divagación discursiva. Alude específicamente a una cuestión crucial que se ha planteado en el marco del debate actual sobre la reforma de la gobernanza universitaria en España: el papel que ha de desempeñar la representación de los intereses sociales en el gobierno de las universidades públicas.

Sobre este asunto hasta ahora se han expresado, básicamente, dos posiciones genéricas. De un lado están los partidarios de que exista un único órgano de gobierno de composición mixta, integrado por personas procedentes tanto de la academia como de la sociedad, que asuma todas las funciones de dirección organizativa: definir la estrategia, aprobar los presu-

puestos, evaluar los rendimientos, rendir cuentas y designar al rector. Al otro lado se encuentran los defensores de mantener dos órganos de gobierno diferenciados: uno de composición mayoritariamente externa, que se encargue de las relaciones de la universidad con la sociedad, el control económico y la regulación laboral del personal; y otro compuesto mayoritariamente por los propios universitarios, que asuma las funciones de dirección académica relacionadas con la docencia y la investigación. Además, en cada una de estas posiciones, especialmente en la primera, se han sugerido concreciones tan diferentes sobre la composición y el sistema de elección del órgano u órganos en cuestión que, actualmente, podría decirse que existen casi tantas alternativas posibles como propuestas formuladas¹.

En cualquier caso, las diversas proposiciones realizadas hasta ahora, por muy dispares que sean, tienen un mismo punto de partida: todas ellas reconocen que el futuro gobierno de la universidad debe tener una representación de los intereses sociales. La existencia de este mínimo común denominador en las propuestas de reforma que hoy se barajan para la universidad española es muy significativa. Nos está revelando que «la participación de la sociedad en la universidad», esa noción que surgió en 1983 de la mano de la Ley de Reforma Universitaria, dando origen a la creación de los actuales consejos sociales, por muy cuestionada que fuera entonces, al cabo del tiempo se ha convertido en una necesidad insoslayable que ya nadie pone en duda. Y detrás de esta constatación está, desde luego, una concepción genérica de universidad asumida por todos: la universidad debe estar al servicio de la sociedad.

Para abundar un poco más en esta idea, basta recordar el sentido y contenido que los consejos sociales tienen en el orde-

namiento jurídico vigente. La Ley Orgánica de Universidades de 2001, modificada en 2007, al desarrollar su Título III, «Del gobierno y representación de las universidades», precisa claramente la naturaleza y funciones del consejo social. En cuanto a su naturaleza, lo concibe como *el órgano de participación de la sociedad en la universidad que debe ejercer como elemento de interrelación entre la sociedad y la universidad*. Y en lo que se refiere a sus funciones, establece que al Consejo Social le corresponde *la supervisión de las actividades de carácter económico de la universidad y del rendimiento de sus servicios y promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la universidad*². En la legislación actual, pues, la supervisión de la actividad universitaria y la promoción de la colaboración de la sociedad con la universidad constituyen los cometidos esenciales de los consejos sociales.

Además, la inclusión de estos órganos en la estructura de gobierno universitario tiene su fundamento en los dos principios básicos que informan toda la ley, recogidos en su título preliminar. De una parte, la consideración que se hace de la universidad como *servicio público*, con unas funciones investigadoras, docentes y de transferencia y difusión del conocimiento orientadas *al servicio de la sociedad*. De la otra, la propia concepción de autonomía universitaria que desarrolla la norma, al precisar que su ejercicio *exige y hace posible que docentes, investigadores y estudiantes cumplan con sus respectivas responsabilidades en orden a la satisfacción de las necesidades educativas, científicas y profesionales de la sociedad, así como que las universidades rindan cuentas del uso de sus medios y recursos a la sociedad*³.

En suma, todas las actividades universitarias han de tener como fundamento esencial el servicio a la sociedad, y

su desarrollo en el marco de un régimen específico de autonomía universitaria debe orientarse a la satisfacción de las necesidades sociales. Bajo estos supuestos, los actuales consejos sociales están concebidos como un órgano de gobierno más de la universidad al que se le encomienda la salvaguardia de esa primacía que deben tener los intereses sociales en su desenvolvimiento interno y en su proyección externa, siendo los encargados de canalizar tanto la rendición de cuentas de la universidad a la sociedad como la colaboración de esta en el sostenimiento de la universidad.

Dicho esto, para responder con cierto fundamento de causa a la cuestión planteada, referida a si los consejos sociales han de continuar o dar paso a otras formas de participación de la sociedad en el gobierno de la universidad, se hace necesario partir de un mínimo análisis de la situación real en que nos encontramos actualmente. Y con este propósito, la valoración de la experiencia acumulada hasta ahora por estos órganos en el desempeño de sus cometidos puede servirnos de gran ayuda para orientar la reflexión colectiva sobre lo que debería ser objeto de mejora o cambio en la reforma de la gobernanza universitaria.

Es necesario reconocer, de entrada, el gran avance que se ha producido en el funcionamiento de los consejos sociales durante los últimos tiempos. Sin duda alguna, hoy estos órganos tienen un alcance más amplio, profundo y sistemático del que pudieron tener en los primeros momentos de su trayectoria, allá por los años ochenta del siglo xx. Al fortalecimiento de sus funciones ha contribuido el propio proceso de consolidación de los consejos sociales como órganos internos de la universidad. Su intervención activa en los procesos decisorios

claves para la institución ha sido progresivamente asumida por la comunidad universitaria hasta lograr su plena normalización. Además, desde 2010 los consejos sociales han logrado tener representación en las instancias consultivas de la política universitaria del Estado, lo cual ha reforzado su capacidad de interlocución con los poderes públicos.

El logro de este reconocimiento interno y externo ha sido facilitado por el adecuado uso que los propios consejos sociales han hecho de sus indudables ventajas comparativas en relación a otras instancias, debido a su composición mayoritariamente externa a la propia universidad. Me refiero a su capacidad para distanciarse del conflicto interno y ofrecer enfoques neutrales; a la facilidad para conectar con los grupos de interés externos y hacer llegar a la universidad los requerimientos sociales; a la confluencia de aspiraciones con los equipos rectores y los poderes públicos en la búsqueda de la excelencia y la eficiencia universitarias; a las prevenciones mantenidas ante cualquier intento de instrumentalización política de estos órganos, tanto por dentro como desde fuera de la universidad; y también, a su potencial para aportar un cúmulo de experiencias profesionales, empresariales e institucionales que ayudan a mejorar la dirección y gestión de la universidad.

Por otra parte, y simultáneamente a su proceso de consolidación, el funcionamiento de los consejos sociales a nivel operativo ha mejorado notablemente de un tiempo a esta parte. Los cambios han sido especialmente palpables desde el momento que los responsables de estos órganos se asociaron en torno a la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas en 2005. Desde entonces han podido compartir experiencias, unificar criterios de actuación, definir orienta-

ciones precisas y aplicar procedimientos estandarizados comunes que han sido muy útiles para su labor cotidiana. Tal es así que, afortunadamente, hoy ya disponemos de varias guías y herramientas de trabajo que facilitan la actuación de estos órganos en aspectos tales como la aprobación del presupuesto y las cuentas anuales, el seguimiento de la actividad económica y financiera, la elaboración de planes de auditoría interna o el uso de indicadores para rendir cuentas de la actividad universitaria⁴. Creo que es de justicia reconocer el importante avance que se ha realizado hasta ahora tanto en la función supervisora como en materia de relaciones universidad-sociedad.

Pero también es necesario advertir que, pese a estos importantes logros, los consejos sociales siguen teniendo a día de hoy grandes limitaciones para ejercer sus atribuciones de forma completa y óptima. Se trata de unas ataduras que son tanto operativas, de funcionamiento en el actual marco organizativo, como sistémicas, pues tienen bastante que ver con el sistema de gobierno que existe en las universidades públicas.

Por empezar con las primeras, el funcionamiento operativo de los consejos sociales y las interrelaciones que han de mantener con el resto de la estructura universitaria en el ejercicio de sus competencias apenas ha sido objeto de regulación específica en el dispar y a veces contradictorio desarrollo normativo a nivel autonómico⁵. De hecho, la capacidad proactiva de los consejos sociales en los procesos de toma de decisiones de la universidad está limitada por su ubicación al final de la cadena de decisión sin haber participado directamente en el proceso que ha conducido a su adopción, y además sin disponer de las fuentes de información necesarias para ponderar en toda su complejidad su adecuación a las necesidades internas y las exi-

gencias sociales. Esta limitación, además, ha de afrontarse con unos recursos humanos y materiales muy escasos, que en la mayor parte de las universidades se reducen a un secretario, un administrativo y una mínima asignación presupuestaria para gastos de funcionamiento. Por todo ello no es de extrañar que, en la práctica, la mayor parte de los acuerdos adoptados por estos órganos sean de mero refrendo de propuestas que se han elaborado y acordado previamente sin su intervención directa.

Esta limitación de alcance al desempeño de la función supervisora del Consejo Social ya ha sido puesta de relieve por el Tribunal de Cuentas del Reino. En su último informe de fiscalización de las universidades públicas, al analizar los órganos de gobierno y representación, da cuenta de *una preocupación creciente por los problemas en esta materia y por las insuficiencias en la normativa actual acerca del gobierno del conjunto de universidades*. El informe apunta específicamente a la contradicción existente entre las atribuciones teóricas y las capacidades reales del Consejo Social, del que se dice textualmente:

De las actuaciones realizadas en este y en anteriores Informes del Tribunal de Cuentas, se ha observado la gran importancia y ambición con el que aparece respaldado este órgano en la normativa aplicable, lo que contrasta con el poder real decisorio del mismo en detrimento del Consejo de Gobierno, quien sí tiene verdaderas capacidades ejecutivas y de apoyo técnico para realizarlas. La composición y designación de los miembros del Consejo Social se considera acertada respecto de la pretendida participación de la sociedad en la universidad, especialmente a través de personalidades del mundo empresarial de la respectiva CA, pero tanto los medios, órganos de apoyo y propia finalidad

*de sus reuniones hace que se observe una necesidad de modificación legal de manera que el control atribuido a este órgano se residencie en un órgano con capacidades técnicas que aglutine a componentes tanto de la vida académica como de participación de la sociedad en la universidad*⁶.

La indefinición normativa y la carencia de medios, pues, limitan la actuación de los actuales consejos sociales, y aun así estos han ido ampliando y mejorando el ejercicio de su función supervisora, especialmente en lo que se refiere a la aprobación de los presupuestos y las cuentas anuales. Pero todas las mejoras parciales que se puedan hacer en estos ámbitos en el contexto en que se desenvuelve la dirección y gestión de las universidades públicas —hay que decirlo claramente— no son suficientes para garantizar que los intereses sociales prevalezcan en todas las decisiones internas que se toman en el ejercicio de la autonomía universitaria, que es lo que da pleno sentido a la existencia del *órgano de participación de la sociedad en la universidad*.

En el fondo de la cuestión, las limitaciones operativas apuntadas no son más que manifestaciones concretas de una limitación mayor, la sistémica, que tiene que ver con el actual modelo de gobernanza universitaria. Como han puesto de manifiesto la mayoría de los diagnósticos de situación realizados sobre el sistema universitario español en la última década, desde 1983 hasta ahora el gobierno de las universidades públicas se ha caracterizado por la proliferación de centros de decisión apoyados casi exclusivamente en el voto de los «estamentos» universitarios, todo ello en un marco regulatorio muy rígido. Las relaciones que se establecen entre electores

y elegidos en este sistema de cierta «autogestión universitaria», por expresarlo de algún modo, así como la dilución de responsabilidades en múltiples órganos unipersonales y colegiados, inducen a que en los procesos de toma de decisiones, por mucha voluntad de cambio que se tenga, no siempre prime la defensa de los intereses sociales sobre los meramente corporativos. Este particularismo de enfoque y método en la gestión universitaria, al que nadie puede sustraerse porque orienta los comportamientos colectivos, condiciona todo el quehacer universitario, desde la prestación de los servicios esenciales y la aplicación de los recursos económicos y humanos hasta el despliegue de las capacidades innovadoras en el tejido productivo y la proyección internacional.

Se advierte, pues, desde esta doble mirada dirigida tanto a reconocer los logros alcanzados como a desvelar las carencias existentes, que existe una limitación sistémica al desempeño, ya no solo del papel del Consejo Social, sino al de la propia universidad como *servicio público* orientado a *la satisfacción de las necesidades sociales*, que es lo que realmente importa. De ahí la necesidad de no seguir demorando la imprescindible reforma estructural que necesita la universidad española en los tiempos actuales.

En definitiva, la representación social en el gobierno universitario resulta insoslayable desde toda consideración que se haga de la universidad como servicio público. La exigencia de poner todas sus actividades, y también las decisiones que sobre ellas se adoptan en el ejercicio de la autonomía universitaria, al servicio de la sociedad conduce, necesariamente, a la presencia de representantes externos en sus estructuras de gobierno. Esto es lo incuestionable, lo que nadie hoy pone en

duda: ese mínimo común denominador que comparten todas las propuestas de reforma de la gobernanza universitaria. Lo que parece que está en discusión es cuánta representación externa ha de haber en el órgano o los órganos del gobierno universitario y de qué modo ha de ejercer su función. Pero estos no son aspectos que puedan ni deban plantearse al margen de la cuestión principal, que es la mejora del actual modelo de gobernanza de la universidad como servicio público orientado a las necesidades sociales. Y si se trata de esto, de mejorar el gobierno de la universidad al servicio de la sociedad, las respuestas al cuánto y al cómo de la representación externa pueden orientarse mejor: tanta como sea necesaria y del modo que resulte más eficaz para propiciar una auténtica «descorporativización» de los procesos de toma de decisiones y hacer que en el autogobierno universitario prime, por encima de cualesquiera otras consideraciones internas, la satisfacción de los intereses sociales.

En esta dirección se viene pronunciando reiteradamente la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas al filo de las diversas propuestas de reforma que se han venido planteando hasta ahora. A partir del reconocimiento de la necesidad de reformar el actual modelo de gobernanza universitaria, los actuales consejos sociales deben ser también objeto de reforma, sin importar mucho que tengan que transformarse o desaparecer en el curso de ese proceso. Sea cual sea la fórmula que se elija para ello, lo verdaderamente importante es que la representación de la sociedad en la universidad no puede quedar diluida, sino reforzada; y su capacidad de intervención no puede seguir mermada, sino potenciada, tal y como se ha hecho en otros sistemas uni-

versitarios europeos con eficaces resultados. Ello es la mejor garantía para impulsar una universidad pública que sea motor de transformación al servicio de la sociedad. ■

NOTAS

- ¹ Véase Observatori Sistema Universitari (2014): *Com s'ha de governar la universitat? Un estudi de propostes sobre el govern de les universitats públiques a Catalunya i a Espanya (1983-2014)*.
- ² Apartados 1 y 2, respectivamente, del artículo 14 de la Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades.
- ³ *Íbid.*, artículos 1 y 2.
- ⁴ Véanse las publicaciones de la Conferencia de Consejos Sociales (CCS) sobre estos temas: Iraburu Allegue, Santiago, coord. (2015): *Consejos sociales y presupuestos universitarios. Guía básica*; Blasco de las Heras, Natividad, dir. (2012): *Informe sistemático económico-financiero para universidades*, y (2015) *Sistema automático de diagnóstico y propuesta de mejora económico-financiera para las universidades públicas*; y Casani, Fernando, dir. (2010): *Modelo de indicadores de gobierno para la universidad (Key Performance Indicators KPI)*, (<http://ccsu.es/publicaciones>).
- ⁵ Véase Boquera Amil, Vicente, dir. (2016): *Estudio-propuesta de elementos comunes para las leyes autonómicas reguladoras de los consejos sociales de las universidades públicas españolas* (edición revisada), CCS (<http://ccsu.es/publicaciones>).
- ⁶ Tribunal de Cuentas (2015): *Informe de fiscalización de las universidades públicas. Ejercicio 2012*. Informe núm. 1079, p. 26.