

NUEVOS MODELOS DE GOBERNANZA PARA LAS UNIVERSIDADES PÚBLICAS

Francesc Xavier Grau Vidal

El presente texto argumenta la necesidad de una reforma del sistema de gobernanza a partir de las funciones estratégicas que en la actualidad desarrollan las universidades en los respectivos sistemas socioeconómicos que las justifican y sustentan. El autor parte del análisis desarrollado en un trabajo previo ya publicado y tiene en cuenta las conclusiones del estudio *University Autonomy in Europe II* (2011), actualizadas en la versión dada a conocer este año.

El punto de partida para diseñar un sistema de gobernanza debería ser precisamente la identificación de la función que debe cumplir, lo que remite a la propia funcionalidad de la autonomía universitaria. La institución universitaria debe garantizar, por el bien de la sociedad, que, al generar y transmitir conocimiento, su actuación no responde a intereses grupales de ningún tipo. Constituye un servicio público que debe actuar con autonomía, y esa actuación incluye todos los

mecanismos de toma de decisiones, esto es, el sistema de gobernanza en su conjunto que, desde esta perspectiva, se configura como el garante de la prestación del servicio público de educación superior e investigación con la máxima eficiencia, al tiempo que libre de la influencia de intereses políticos, económicos o religiosos.

La gobernanza universitaria y la especial relación entre los gobiernos y las instituciones de educación superior constituyen objeto permanente, y hoy muy actual, de debate en todo el mundo. Basta con fijarse en el ejemplo de los países más avanzados de Europa; todos han llevado a cabo en las dos últimas décadas reformas profundas de sus sistemas universitarios. La razón última está en el papel estratégico de las instituciones de educación superior e investigación para todas las sociedades en un escenario de competición global, basada cada vez más en el conocimiento. En todos los casos, las reformas han ido dirigidas a reforzar la definición institucional de la universidad, su autonomía y su sistema de gobierno. Y dentro de este, a un elemento aún nuclear: la relación de la academia con el gobierno de la universidad.

El único valor de una universidad está en la mente de su profesorado, que no puede ser considerado propietario de la universidad pero tampoco simplemente empleado. Constituye esta una relación única, para la que no es conveniente intentar encontrar analogías en otros ámbitos laborales. De hecho, definir un sistema de gobernanza universitaria es definir cómo la institución universitaria puede responder a las necesidades de su sociedad y del mundo manteniendo la imprescindible libertad académica de su cuerpo de profesorado.

En España, tras la imprescindible LRU de 1983, las reformas introducidas por la LOU (2001) y la LOMLOU (2007) no se han enfocado a paliar los déficits en autonomía universitaria y en gobernanza que, por comparación y como muestran reiteradamente los *Scoreboards* de la EUA, mantiene nuestro sistema. España, como han hecho todos los países de Europa occidental en los últimos 10-20 años, necesita dotar a sus universidades de un sistema de gobierno realmente autónomo que les permita definirse institucionalmente y dar su propia y responsable respuesta a los retos de la sociedad. En la necesidad de la autonomía universitaria radica gran parte de la cuestión y de la dificultad: en todo el mundo, las universidades están definidas y regidas por su propia sociedad, por alguna ley estatal, así como, con muchas variantes y mecanismos diversos, están también financiadas. Y esta relación: definición/financiación estatal-gobierno autónomo de la universidad es la que tiene que ser considerada con precisión.

FUNCIÓN DEL SISTEMA DE GOBERNANZA

El punto de partida para un diseño de un sistema de gobernanza debe ser la identificación de la función que debe cumplir, un enfoque que se encuentra a faltar en los estudios mencionados, y esto remite a una consideración fundamental: el porqué de la definición de la autonomía universitaria.

Como ha puesto de manifiesto la EUA, y como casi todo el mundo admite, solo incrementando la autonomía institucional de las universidades estas podrán ser capaces de responder a tantas y tan diversas demandas y expectativas. La EUA, en este sentido, ha llevado a cabo un excelente trabajo de integración de la gran diversidad europea. En un primer estudio de 2009

(*University Autonomy in Europe I*) recoge la situación de los sistemas de gobierno de universidades de 34 países europeos y hace evidente la diversa terminología utilizada para definir elementos de la autonomía institucional, así como de las perspectivas que se emplean para evaluarla. En un segundo estudio, de noviembre de 2011 (*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*), realiza la muy útil tarea de medir el nivel de autonomía mediante un conjunto finito de indicadores que se clasifican en las cuatro dimensiones de la autonomía universitaria que ya identificaba el primer estudio: organizacional, financiera, de personal y académica. La concreción y el detalle del estudio y la extensión de la comparación internacional hacen que ese conjunto de indicadores se pueda considerar un verdadero *check-list* de un sistema de gobernanza.

Muy recientemente, la misma EUA ha publicado una actualización de la misma medida del nivel de autonomía de los sistemas universitarios europeos: *University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017*. Como en la primera edición del *Scorecard*, a partir de una amplia encuesta, los autores del estudio asignan valores y pesos a cada uno de los indicadores, lo que les permite obtener una medida del nivel de autonomía universitaria de los sistemas de los diferentes países. La Tabla 1 recoge la valoración global de cada dimensión en las ediciones de 2011 y 2017, donde pueden observarse algunos cambios en los sistemas universitarios estudiados (han desaparecido de la tabla Grecia, Turquía y Chequia, y se han introducido los dos sistemas belgas y Serbia), pero el grueso de los países considerados es el mismo. Resulta evidente, a tenor de esta tabla, que el sistema universitario español figura consistentemente en el grupo de países con menor nivel de autonomía universitaria.

Hay mucha evidencia empírica, como la que recoge el estudio de Aghion *et al*, de 2009, de la marcada correlación positiva entre autonomía y productividad y competitividad internacional de las universidades, una correlación que apoya la tesis principal de que cualquier reforma del sistema de gobernanza debe tener como objetivo incrementar el nivel de autonomía y de responsabilidad de las universidades españolas, que se encuentran en los niveles más bajos de autonomía institucional en Europa. Por ello, el conjunto de indicadores que permiten medir el nivel de autonomía resulta muy útil como guía para la reforma, dado que permite identificar los elementos clave del sistema de gobernanza en comparación con otros sistemas y, al mismo tiempo, orienta coherentemente hacia las opciones que otorgan una mayor autonomía.

LÍNEAS FUNDAMENTALES DE REFORMA

Siguiendo la guía proporcionada por el estudio de la EUA sobre autonomía universitaria, el sistema de gobernanza se puede definir a partir de las dimensiones económica, organizacional, de personal y académica, y todas estas dimensiones necesitan ser abordadas en una eventual reforma.

a) *Dimensión económica*

El sistema de gobernanza debe perseguir la máxima eficacia y eficiencia y debe garantizar la máxima autonomía institucional, además del seguimiento y la rendición de cuentas ante la sociedad. Esta relación lleva a una necesidad funcional: la suficiencia financiera no sujeta a consideraciones de tipo ideológico, económico o religioso. El principio de autonomía financiera se encuentra en la base de la autonomía universitaria.

Tabla 1. *Valoración media de los indicadores para cada dimensión de la autonomía universitaria (De University Autonomy in Europe II. The Scorecard y University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017).*

| País | Nivel de Autonomía (Autonomy Scorecard) 2011 | | | | Índice Global | Orden |
|---------------------------|--|------------|----------|-----------|---------------|-------|
| | Organizacional | Financiera | Personal | Académica | | |
| Reino Unido | 100% | 90% | 96% | 97% | 100 | 1 |
| Estonia | 82% | 93% | 100% | 92% | 96 | 2 |
| Irlanda | 80% | 73% | 82% | 100% | 87 | 3 |
| Finlandia | 91% | 42% | 92% | 88% | 82 | 4 |
| Letonia | 62% | 85% | 93% | 59% | 78 | 5 |
| Luxemburgo | 31% | 93% | 87% | 83% | 77 | 6 |
| Suiza | 56% | 62% | 95% | 75% | 75 | 7 |
| Dinamarca | 94% | 53% | 86% | 55% | 75 | 8 |
| Países Bajos | 76% | 78% | 72% | 57% | 74 | 9 |
| Noruega | 77% | 33% | 66% | 98% | 72 | 10 |
| Suecia | 56% | 44% | 95% | 72% | 70 | 11 |
| Austria | 77% | 44% | 72% | 72% | 69 | 12 |
| Portugal | 74% | 75% | 62% | 52% | 69 | 13 |
| Lituania | 73% | 62% | 83% | 44% | 68 | 14 |
| Polonia | 64% | 47% | 80% | 70% | 68 | 15 |
| Rin Norte -Westfalia (DE) | 85% | 45% | 60% | 68% | 67 | 16 |
| Hungría | 63% | 75% | 65% | 43% | 64 | 17 |
| Italia | 63% | 62% | 48% | 58% | 60 | 18 |
| República Checa | 51% | 35% | 95% | 49% | 60 | 19 |
| Hesse (DE) | 77% | 24% | 60% | 68% | 60 | 20 |
| Islandia | 45% | 31% | 67% | 85% | 60 | 21 |
| Eslovaquia | 42% | 64% | 52% | 55% | 56 | 22 |
| Brandenburgo (DE) | 57% | 31% | 54% | 65% | 54 | 23 |
| España | 60% | 40% | 47% | 58% | 54 | 24 |
| Turquía | 29% | 44% | 59% | 51% | 48 | 25 |
| Chipre | 49% | 18% | 46% | 69% | 48 | 26 |
| Francia | 56% | 33% | 42% | 39% | 44 | 27 |
| Grecia | 40% | 29% | 13% | 34% | 30 | 28 |

| País | Nivel de Autonomía (Autonomy Scorecard) 2017 | | | | Índice Global | Orden |
|--------------------------|--|------------|----------|-----------|---------------|-------|
| | Organizacional | Financiera | Personal | Académica | | |
| Reino Unido | 100% | 89% | 96% | 89% | 100 | 1 |
| Estonia | 88% | 77% | 100% | 98% | 97 | 2 |
| Finlandia | 93% | 67% | 92% | 90% | 91 | 3 |
| Dinamarca | 94% | 69% | 86% | 75% | 87 | 4 |
| Luxemburgo | 34% | 91% | 94% | 89% | 82 | 5 |
| Suiza | 55% | 65% | 95% | 89% | 81 | 6 |
| Austria | 78% | 59% | 73% | 72% | 75 | 7 |
| Letonia | 57% | 90% | 89% | 46% | 75 | 8 |
| Suecia | 61% | 56% | 97% | 66% | 75 | 9 |
| Lituania | 88% | 61% | 83% | 42% | 73 | 10 |
| Polonia | 67% | 54% | 84% | 68% | 73 | 11 |
| Irlanda | 73% | 63% | 43% | 89% | 72 | 12 |
| Países Bajos | 69% | 77% | 73% | 48% | 71 | 13 |
| Noruega | 78% | 42% | 63% | 83% | 71 | 14 |
| Portugal | 80% | 70% | 62% | 54% | 71 | 15 |
| Hesse (DE) | 77% | 35% | 63% | 88% | 70 | 16 |
| Rin Norte-Westfalia (DE) | 68% | 43% | 63% | 88% | 70 | 17 |
| Flandes (BE) | 70% | 76% | 76% | 35% | 69 | 18 |
| Islandia | 49% | 60% | 68% | 78% | 68 | 19 |
| Brandenburgo (DE) | 58% | 44% | 58% | 87% | 66 | 20 |
| Italia | 65% | 70% | 44% | 56% | 63 | 21 |
| Eslovaquia | 42% | 70% | 61% | 56% | 61 | 22 |
| Comunidad Valona (BE) | 90% | 52% | 44% | 32% | 58 | 23 |
| España | 55% | 55% | 48% | 57% | 57 | 24 |
| Eslovenia | 65% | 57% | 44% | 44% | 56 | 25 |
| Croacia | 62% | 60% | 37% | 50% | 56 | 26 |
| Hungría | 56% | 39% | 50% | 58% | 54 | 27 |
| Serbia | 51% | 46% | 58% | 46% | 54 | 28 |
| Francia | 59% | 45% | 43% | 37% | 49 | 29 |

La opción básica europea ha sido siempre la de una financiación pública de las universidades, como garantía de independencia, que se enfrenta, sin embargo, a una relación entre universidades y gobiernos progresivamente compleja, en la medida en que se amplían las funciones de la universidad, se universaliza el acceso a la educación superior y se incrementan los costes. En cualquier caso, la relación entre gobierno y universidad resulta clave para garantizar la autonomía universitaria, y el vínculo principal entre ambos es el sistema de financiación.

En nuestro país es tradición que los gobiernos establezcan directamente esa relación y que, con modelos de financiación más o menos objetivos y transparentes, financien directamente las universidades. Este sistema introduce una importante restricción a un elemento clave de la autonomía: la capacidad de las universidades para actuar con independencia respecto de cualquier opción política, siempre presente en los gobiernos. Como sucede en muchos sistemas de otros países con mayores niveles de autonomía, es necesario introducir reformas en el sistema de gobernanza que garanticen que los gobiernos no deciden sobre el destino concreto de los recursos, sino que se concentran en establecer objetivos y prioridades y en definir los recursos globales asignados a cada uno.

La definición del sistema de investigación e innovación del país no es el objetivo principal de este documento, pero es evidente, como se deriva de la Estrategia 2020 y, antes, de la de Lisboa, que la sociedad del conocimiento, que es la que puede sustentar una sociedad del bienestar, se basa en la concepción integral de la educación superior, la investigación y la innovación como prioridades de un país. Es en este sentido que se hace necesaria una definición global de políticas en estos ámbitos, una

definición en la que el sistema universitario, de manera natural, figura en la base. Por consiguiente, los instrumentos de asignación de recursos públicos y de control y seguimiento de la calidad y el impacto deben tener también una aproximación global.

La historia y la evolución reciente del sistema universitario han conducido a minimizar la identidad institucional de la universidad. Además de tener la iniciativa en la elaboración de una legislación profusa en todos los detalles del funcionamiento de la universidad, en todas las dimensiones de la autonomía universitaria, los gobiernos intervienen directamente en la política universitaria mediante una gran variedad de programas de actuación que afectan a todas las misiones de la universidad (son ejemplos las convocatorias de proyectos de innovación docente, de grupos de investigación consolidados, de personal específico, etc.), lo que crea un entorno de tutorización externa de la actividad universitaria que no favorece en absoluto la completa responsabilización institucional. Hay ciertamente dificultades para construir esa identidad. La cultura de diálogo entre universidad y gobierno está edificada sobre esta realidad y, como consecuencia, existe una gran dificultad para identificar a la institución como tal.

En esta cuestión radica buena parte de la dificultad para definir un modelo de gobernanza. Otra dificultad se deriva de la masificación de la actividad, que se traduce en comunidades universitarias muy grandes, diversas y caras en una primera aproximación. En definitiva, en un modelo de gobernanza que busque la eficiencia en el uso de los recursos públicos y quiera garantizar la autonomía, parece necesario poder definir «propietarios» de la universidad, diferentes de los representantes del pueblo y de los gobiernos, que ostenten la plena responsabilidad de la función

universitaria en representación también de los intereses de la sociedad, que pueden incorporar o no caracteres regionales. Esta plena responsabilidad les debe permitir actuar económicamente en cuestiones tan básicas como la administración plurianual de fondos, la solicitud de préstamos y la realización de ventas o compras inmobiliarias. Son las funciones que en otros sistemas universitarios cubren los Boards of Trustees o Regents.

b) *Dimensión organizacional*

La definición de un sistema de gobierno autónomo, en el que se identifica un órgano que detenta la propiedad de la universidad en nombre de la sociedad, hace casi innecesario definir externamente otros elementos de gobernanza interna, de modo que la universidad debería poder organizarse de la manera que considere más conveniente para la consecución de los objetivos que la sociedad le marque. Esta visión puede hacerse extensiva desde la definición del órgano ejecutivo a la de los criterios de contratación de personal, pasando por la definición de la estructura de centros, departamentos, institutos y servicios. En definitiva, el órgano de decisión política de la universidad debe tener plena responsabilidad y debe velar por que su actuación responda a los intereses de la sociedad (entre ellos el de garantizar la evolución positiva de la universidad): debe minimizar el corporativismo y también las respuestas a presiones de grupos de interés, ya sean internos o externos. En particular, el órgano de gobierno estratégico y de supervisión de la universidad es el que ha de ser responsable de establecer el mecanismo y los criterios de selección del responsable ejecutivo de la universidad (rector o rectora), que debería ser un académico no necesariamente miembro de la institución en el momento de ser seleccionado.

c) *Dimensión académica*

Esta es la dimensión nuclear de la universidad, en tanto que responde a su primera razón de ser, que no es otra que la formación de los ciudadanos al más alto nivel posible, un nivel que justifica el esfuerzo simultáneo en investigación y que se simboliza con la formación de doctorado, como culminación del progreso en el saber.

La eficiencia en el uso de los recursos públicos no se debe conseguir decidiendo en lugar de las universidades, porque lo que hace esta decisión es, precisamente, sustituir una parte esencial de su papel: determinar su propio mapa de titulaciones y especializaciones, en ejercicio de su responsabilidad. Debería ser suficiente con un cuidadoso y riguroso uso de los instrumentos de gobernanza del sistema: el modelo de financiación a aplicar por la agencia de financiación, el informe *ex ante* y la evaluación *ex post* que debe ejercer la agencia de calidad y, sobre todo, la definición de objetivos, prioridades y recursos globales, decisión que corresponde al gobierno. En definitiva, la preocupación del gobierno debe ser velar por que se alcancen los objetivos marcados con los recursos disponibles, y el trabajo de las universidades debe ser, con las negociaciones y acuerdos que sean necesarios con la agencia de financiación, decidir su estructura, su oferta de titulaciones, la asignación interna de recursos y la estrategia de colaboraciones con otras instituciones que lo haga posible. Sustituir esta dinámica por decisiones externas a la universidad equivale a tener un sistema universitario menor de edad o amputado y desaprovechar gran parte de su potencial.

d) *Dimensión de personal*

De nuevo, se debe visualizar un escenario de futuro en el que la propia universidad tenga la completa autonomía para decidir

sobre su personal, tanto en términos de selección como de retribución, en el marco de las tablas salariales que sirvan de referencia en el país y de acuerdo con la legislación laboral. Esta es la situación dominante en los sistemas con más autonomía y también con mayor productividad e impacto. En todo caso, debe considerarse el valor proporcionado por el funcionamiento de estándares nacionales de acreditación, que podrían mantenerse transitoriamente, mientras las universidades desarrollan plenamente su potencial de autonomía.

Finalmente, la sociedad española necesita de unas instituciones universitarias plenamente autónomas y responsables de su rol en la sociedad y, por ello, necesita también una reforma del sistema de gobernanza, en la línea de la que han llevado a cabo todos los países que encabezan la Tabla 1. Aquello que tienen en común dichos sistemas define las líneas principales del modelo de gobernanza a desarrollar. ■

REFERENCIAS

- Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2009), «The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S.», Working paper 14852, National Bureau of Economic Research.
- Estermann, Thomas & Nokkala, Terhi (2009), University Autonomy in Europe I. Exploratory Study. Bruselas: European University Association.
- Estermann, Thomas; Nokkala, Terhi & Steinel, Monika (2011), University Autonomy in Europe II. The Scorecard. Bruselas: European University Association.
- Estermann, Thomas; Pruvot, Enora Bennetot (2017), University Autonomy in Europe III. The Scorecard 2017. Bruselas: European University Association.
- Grau, F.X. (2013), Autonomía universitaria y sistema de gobernanza. Publicacions URV.
- Grau, F.X. (2015) «Razones y propuestas para una reforma del sistema de gobernanza de las universidades españolas». *El gobierno de las universidades. Reformas necesarias y tópicos manidos*, pp. 121-143, Ed. Tecnos, Madrid.