

¿QUÉ REFORMAS PROPONEN LOS CONSEJOS SOCIALES?

Antonio Abril Abadín

El punto de partida parece estar claro: la universidad española necesita hacer reformas para encarar los grandes retos que tiene planteados en la sociedad global del conocimiento. En esto coincidimos todos, los universitarios, los poderes públicos y los agentes sociales, pudiéndose decir que existe un consenso generalizado sobre la necesidad de reformar. Pero... ¿qué reformas, hasta dónde llegar con ellas y cómo hacerlas? Tales son las preguntas claves en torno a las cuales gira la tan cacareada reforma universitaria, las que hacen referencia a su carácter, su alcance y su conducción. De momento, estas cuestiones están siendo planteadas desde visiones diversas, de forma que sobre la mesa existen muchas propuestas, pero ninguna decisión. Y esta situación de parálisis actual es, precisamente, lo que reviste mayor riesgo, porque mientras la reforma de la universidad española espera, el mundo sigue moviéndose a ritmo cada vez más acelerado.

Al filo de las diversas propuestas de reforma que se han ido formulando durante la última década, la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas ha ido definiendo su posición en el tema¹. Por expresarlo con claridad desde el principio, creemos que en España se necesita hacer

una reforma universitaria *estructural* en su carácter y *profunda* en su alcance; es decir, no meros retoques parciales, sino una modificación sustancial que sirva para cambiar realmente las actuales estructuras y culturas universitarias, orientando decididamente los procesos de toma de decisiones internos hacia la satisfacción de las necesidades sociales. Y para ello, además, sería deseable que el proceso de reforma no fuera endógeno, circunscrito a la universidad y conducido desde dentro, sino que implicara al conjunto de la sociedad y estuviera coparticipado por todos los agentes implicados: la comunidad universitaria, el gobierno y el parlamento de España, las comunidades autónomas y los representantes sociales.

Entrando de lleno en sus contenidos, entendemos que esa profunda reforma estructural de la universidad española debe sustentarse sobre tres grandes pilares: la reconversión de su estructura productiva, para resolver los problemas de dimensión y eficiencia; la estabilidad y solidez financiera, para dar sostenibilidad económica al sistema; y el cambio del modelo de gobierno, para que en el ejercicio de la autonomía universitaria prime la defensa de los intereses sociales sobre los corporativos. Además, el sistema universitario español debe mejorar sustancialmente otras dos cuestiones fundamentales: los sistemas de selección y reclutamiento del personal académico de las universidades, y más en un momento en que el rejuvenecimiento de las plantillas se ha convertido en tarea ineludible; y los procesos de acreditación y evaluación de la calidad de las universidades, para evitar la sobrecarga burocrática que actualmente soportan las actividades docentes e investigadoras.

La reconversión universitaria, ya puesta en marcha parcialmente, implica seguir haciendo cambios en la oferta y orientación de las enseñanzas, en las estructuras académicas que le dan soporte y en las propias apuestas estratégicas que

cada universidad ha de hacer para mejorar su posicionamiento competitivo en formación, investigación y contribución al desarrollo territorial. En la primera dirección, la actual sobreoferta de titulaciones, que genera no pocas ineficiencias internas, requiere de inmediata reconsideración, con el fin de adaptarla a la demanda real y orientar las enseñanzas a la empleabilidad, y ello difícilmente se puede hacer si los planes de estudio se diseñan pensando solo en los intereses de las áreas de conocimiento afectadas². En cuanto a las estructuras académicas, el reforzamiento de las facultades y escuelas con cometidos centrados en la docencia y el de los grupos e institutos universitarios para el despliegue de la I+D+i obliga a plantearse si realmente tiene algún sentido mantener los actuales departamentos, cuyo vaciado competencial resulta tan obvio como su desmesurado número. Y en el marco de esta reconversión, finalmente también parece adecuado propiciar la especialización y diversificación de nuestras universidades, pues no todas han de formar en todas las direcciones posibles ni tampoco pueden alcanzar niveles de excelencia en todos los campos de investigación, lo que impone la definición de perfiles académicos diferenciados y la concentración de los esfuerzos investigadores en determinadas áreas a la búsqueda de mayor impacto social y proyección internacional.

Para asegurar la sostenibilidad financiera del sistema, se hace imprescindible dar mayor estabilidad y solidez económica a nuestras universidades públicas. En esta dirección, ya en 2013 la Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español avanzó algunas líneas de actuación que debieran retomarse una vez que se ha superado la crisis económica en nuestro país³. La puesta en marcha de un plan económico plurianual destinado a acercar el volumen de gasto público en educación superior y en I+D+i a la

media de la UE y la OCDE puede ser una oportunidad inmejorable si se aprovechara, no para incrementar los recursos de libre disposición, sino para incentivar los procesos de reforma universitaria ligados a compromisos concretos de mejora.

La suficiencia y estabilidad financieras, por tanto, han de pasar por el desarrollo de una planificación concertada que tenga un carácter más sistemático y un alcance más generalizado del que ha tenido hasta ahora y que oriente buena parte de la financiación pública hacia la consecución de resultados. En esta dirección, sería aconsejable plantearse la concentración de los esfuerzos de gestión en la eliminación de las actuales ineficiencias y el cumplimiento de las recomendaciones del Tribunal de Cuentas; la reconsideración de la política de precios públicos unida al incremento de los fondos destinados a becas y ayudas al estudio; la mejora de las dotaciones para I+D+i junto con estímulos decididos a la captación de recursos privados por parte de las universidades; e incluso, la introducción de nuevas líneas de financiación dirigidas a impulsar, tanto los procesos de reconversión interna y de especialización de nuestras universidades, como los despliegues estratégicos que estas hagan para incrementar sus actuales niveles de internacionalización y de contribución al desarrollo territorial.

En cualquier caso, la reconversión productiva y la mejora de la financiación condicionada a resultados no serán cambios suficientes para transformar estructuras y culturas universitarias si no van acompañados de la imprescindible reforma del actual modelo de gobernanza. Esta es, sin duda, la cuestión más controvertida de la reforma universitaria pendiente; en realidad, su auténtico *nudo gordiano*, lo que acaba paralizándola por suscitar tantas resistencias al cambio. Por ello interesa detenerse en ella con algo más de detalle. Antes, no obstante, conviene tomar en consideración el postulado

previo del que necesariamente han de partir todas las reflexiones que puedan hacerse al respecto: la universidad pública debe estar, ante todo, al servicio de la sociedad. Como *servicio público* que es, existe y actúa para dar respuestas a las expectativas y demandas sociales, a cuya satisfacción han de orientarse todas sus actividades, ya sean docentes, investigadoras o de transferencia de conocimientos; y, por tanto, también los intereses sociales han de primar en todas las decisiones internas que sobre esas actividades se adoptan en el ejercicio de la autonomía universitaria.

Partiendo de esta consideración previa, que resulta esencial para entender el posicionamiento de los consejos sociales, hay diversos aspectos relacionados con la reforma de la gobernanza universitaria que merecen especial consideración. El primero se refiere al alcance que debe tener: ¿a qué elementos del actual régimen de gobierno debe afectar? Parece obvio que al tamaño, composición, funciones y sistema de elección de los órganos de gobierno, desde luego; pero no solo a sus aspectos meramente formales, sino también a los elementos esenciales que definen la naturaleza y características del propio sistema de gobierno. La reforma pendiente, pues, ha de suponer un punto de inflexión para el tipo de autogobierno desde el que se ejerce la autonomía universitaria, pasando del actual modelo de autogestión, asentado prevalentemente en el voto de los universitarios, al modelo de cogobierno participado conjuntamente por universitarios y representantes externos, con reforzamiento de la autonomía interna y paralelo fortalecimiento de la rendición de cuentas a la sociedad.

Segunda cuestión: aparte de esa pauta genérica de un cogobierno interno-externo con más autonomía y más rendición de cuentas, ¿qué características generales ha de tener ese nuevo modelo de gobernanza? Teniendo en cuenta las

tendencias que se han ido consolidando en otros sistemas universitarios europeos, la Conferencia de Consejos Sociales ha enunciado una serie de principios orientadores de la reforma que conviene traer a colación aquí, por servir para reflejar el amplio espectro de los cambios que convendría promover:

— Adopción de un marco regulatorio flexible tanto en la legislación específica de las universidades como en la que les afecte como entidades públicas, al objeto de facilitar los procesos de desburocratización internos e incrementar las capacidades de adaptación a los cambios del entorno y de respuesta a los requerimientos sociales.

— Profesionalización de la alta dirección universitaria con exigencia de requerimientos de cualificación gestora y/o asunción de compromisos formativos para optar al desempeño de responsabilidades de gobierno.

— Separación clara de las responsabilidades académicas respecto de las gestoras, de manera que tanto la dirección académica como la organizativa puedan ser ejercidas con mayor grado de dedicación y desde la competencia profesional reconocida en cada campo de actuación.

— Incremento de las capacidades ejecutivas de los órganos unipersonales de gobierno, unido al desempeño de sus responsabilidades con arreglo a un programa de objetivos sujeto a evaluación de resultados.

— Prevalencia de la representación de los intereses sociales y *stakeholders* en el máximo órgano colegiado de gobierno de la universidad para reforzar su dimensión de servicio público y reducir el peso de los intereses corporativos en las decisiones institucionales.

— Reducción del número y tamaño de órganos de gobierno y de representación al mínimo necesario para el desarrollo de los cometidos que tengan encomendados, al objeto de

garantizar la operatividad en su funcionamiento y agilizar la toma de decisiones.

— Delimitación clara de las competencias y funciones de los órganos colegiados, concentrando los procesos de toma de decisiones en aquellas instancias que tengan encomendadas atribuciones de carácter ejecutivo.

— Existencia de unas direcciones académicas coherentes en las unidades docentes e investigadoras, de forma que se asegure la corresponsabilidad, el alineamiento corporativo y la coherencia de planteamientos en el despliegue de la acción de gobierno.

— Adopción de una estructura administrativa moderna y flexible, sujeta a unidad de mando pero sin encorsetamientos en su funcionamiento interno, de forma que se pueda interactuar tanto horizontal como transversalmente entre las distintas unidades de gestión y entre estas y las unidades académicas.

— Implantación efectiva de un sistema de gestión eficiente de los recursos económicos y humanos que permita la fijación de objetivos con evaluación de resultados así como asignaciones presupuestarias y retribuciones variables ligadas a su grado de ejecución⁴.

Una cuestión derivada del reforzamiento de la autonomía universitaria mediante procesos de desregulación normativa afecta específicamente a la gestión del personal académico al servicio de las universidades públicas. ¿Por dónde deben orientarse las reformas en esta materia tan crucial en unas organizaciones que son productoras de conocimiento? Entendemos que por las líneas ya avanzadas en otros países europeos, algunas sugeridas por la Comisión de Expertos en 2013: por una parte, revisar el actual sistema de acreditaciones nacionales para ase-

gurar la selección de los mejores con rigor y transparencia; y por la otra, dar mayor capacidad a las universidades para contratar a su personal no funcionario, aunque estableciendo limitaciones bien precisas frente a prácticas endogámicas, y proporcionarles procedimientos específicos para poder captar a personal docente e investigador de especial relevancia científica⁵. También sería deseable que las universidades pudieran tener mayor margen de maniobra en materia de retribuciones variables ligadas a la consecución de resultados; y, en el momento actual de obligado reemplazo generacional, quizás convendría vincular parte de la financiación universitaria básica al cumplimiento de una programación sistemática de los recursos humanos a corto, medio y largo plazo, con el fin de poder consolidar, amortizar o reasignar puestos de trabajo sobre la base de criterios y estándares objetivos directamente relacionados con una oferta de estudios permanentemente adaptada a la demanda efectiva.

Queda por considerar, finalmente, la cuestión más importante de todas, la de las expectativas reales de reforma, que resulta crucial en los momentos actuales. Llegados a este punto, el interrogante salta a la vista: ¿cómo impulsar de una vez por todas esa profunda reforma estructural de la universidad pública española, particularmente de su actual modelo de gobernanza, cuando todos los intentos que se han venido haciendo hasta ahora han quedado aparcados ante el temor de los poderes públicos a imponer unos cambios que susciten contestación interna? No es tarea fácil, desde luego, y menos en el momento actual, en que parece improbable que prospere la fórmula ideal de alcanzar un «pacto de Estado» por la educación superior que implique una transformación sustancial de la universidad española a corto plazo.

Pero tampoco es misión imposible si hay voluntad de entendimiento entre todos los actores del sistema universitario español. En su empeño de avanzar por el sendero de la deseada reforma, la Conferencia de Consejos Sociales ha puesto sobre la mesa una posible alternativa a la situación de parálisis actual: una propuesta concreta de flexibilización de las estructuras de gobierno universitario⁶. Se trata, básicamente, de introducir una buena dosis de flexibilidad en la normativa universitaria básica sobre gobierno y representación de las universidades, quebrando su actual rigidez mediante una modificación puntual de la Ley Orgánica de Universidades que ampare tanto la continuidad del actual régimen de gobierno como la implantación y el desarrollo de otros modelos innovadores que estén más en consonancia con los requerimientos actuales.

La propuesta plantea un mínimo cambio normativo que podría abrir las puertas a la reforma del modelo de gobernanza sin necesidad de que exista una modificación impuesta desde arriba. Sin alterar la actual normativa, bastaría con añadir a la misma unos pocos artículos con el fin de que las universidades pudieran elegir entre dos regímenes de gobierno diferentes: el régimen general, que se correspondería con el actualmente en vigor, y el régimen específico al que puedan acogerse las universidades o sistemas universitarios autonómicos que lo desearan. Entendemos, en fin, que, ante la situación de parálisis en torno a la *solución deseable*, es oportuno explorar la adopción de esta *solución posible* que, sin provocar una alteración completa de las actuales estructuras, permita ensayar su paulatina transformación desde el ejercicio de una autonomía universitaria responsable.

Los consejos sociales, en definitiva, proponemos una profunda reforma estructural para la universidad española, o al menos abrir una vía que permita avanzar hacia ella. Lo venimos

expresando así desde hace ya algún tiempo, porque —desde esa mirada *externa* que podemos hacer *desde dentro*— aspiramos a tener unas universidades públicas puestas enteramente al servicio de la sociedad, que sean más productivas en su ámbito de influencia territorial y más competitivas a nivel internacional y, por tanto, que tengan reconocimiento público como instituciones de prestigio en las que se desea estudiar, enseñar o investigar y a las que continuamente acuden empresas e instituciones nacionales y extranjeras para implantar innovaciones o articular alianzas estratégicas. Es decir, deseamos reformar la universidad para centrarlas en «la cuestión fundamental», que es su *misión de servicio público*. ■

NOTAS

- ¹ Véase una síntesis del posicionamiento de la CCS, de la que este artículo es tributario, en Moya-Angueler Cabrera, Joaquín (2013) «La reforma de la universidad española: una perspectiva desde los consejos sociales», en *Informe CYD 2012*, pp. 85-87.
- ² Para mayor profundización en esta cuestión, véase Moya-Angueler Cabrera, Joaquín (2014): «¿Ofrecemos los títulos que necesita el mercado? Qué sobra y qué falta en el mapa actual», *Nueva Revista*, 151, pp. 323-334.
- ³ Comisión de Expertos para la Reforma del Sistema Universitario Español (2013): *Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del Sistema Universitario Español*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, pp. 48-61.
- ⁴ Conferencia de Consejos Sociales (2011): *Consejos sociales y gobernanza universitaria: hacia un reposicionamiento estratégico y El modelo de gobernanza que los consejos sociales deseamos para la universidad española* (Documentos de trabajo debatidos y aprobados por la Comisión Ejecutiva en marzo y noviembre de 2011, respectivamente).
- ⁵ Cf. Cámara de Comercio de España, Conferencia de Consejos Sociales y Fundación CYD (2017): *La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos, passim*; y Comisión de Expertos para la Reforma... (2013), *op. cit.*, pp. 18-32.
- ⁶ Conferencia de Consejos Sociales (2014): *Propuesta articulada de flexibilización de las estructuras de gobierno universitario* (Documento de trabajo debatido y aprobado por la Asamblea General, abril).