

## LOS SISTEMAS DE GOBIERNO DE LAS UNIVERSIDADES EN USA

### ¿UN EJEMPLO A IMITAR?

Urbain Ben DeWinter

Tanto por sus resultados en los diferentes *rankings* como por su tradicional prestigio, las universidades norteamericanas se han convertido en el arquetipo de institución académica que todos los países quieren imitar. Sin embargo, sus peculiares características convierten a la universidad americana en un modelo difícil de replicar. Entre otros rasgos, el autor de este artículo reflexiona sobre la diversidad, el mayor grado de autonomía y el gobierno compartido y su importancia para las instituciones académicas americanas.

Desde que aparecieron las clasificaciones internacionales de universidades e instituciones de educación superior e investigación, las universidades anglosajonas, mayoritariamente las

norteamericanas, han obtenido magníficos resultados. A partir de 2003, cuando la Universidad Jiao Tong de Shanghái publicó por primera vez sus clasificaciones, ha habido un fuerte debate internacional sobre los méritos de las clasificaciones y los criterios objetivos y subjetivos empleados en la creación de las listas. Bien sabido es que abundan mitos, realidades, virtudes y defectos en los *rankings* universitarios; sin embargo es innegable que los *rankings* internacionales no desaparecerán por muchos años y que, en su afán por ser incluidas en las listas de las mejores, muchas universidades intentarán imitar ciertas características de las más reconocidas universidades norteamericanas, incluso su sistema de gobierno.

¿Es posible imitar el modelo norteamericano en España u otros países? *Sic et non*. El historiador británico de las artes visuales E. H. Gombrich, nos ha permitido entender la historia del arte como «un continuo fluir e intercambio de tradiciones, en los que cada obra se remite al pasado y apunta hacia el futuro, en una vivida cadena que incluso vincula nuestra época con la de las pirámides». Tradición e innovación en arte y arquitectura, literatura, ciencia y tecnología, y otras áreas de la actividad humana, han ido entrelazadas desde los tiempos primitivos hasta nuestros días; la imitación así como el rechazo de aspectos determinados de la tradición forman parte del desarrollo de la sociedad y sus instituciones (vinos nuevos en odres nuevos). Asimismo, el sistema de educación superior en los Estados Unidos ha sido influido por las universidades europeas, en particular las del Reino Unido y Alemania, y aún pueden aprender de ellas.

Si bien los Estados Unidos y Europa comparten valores tradicionales del mundo occidental, es cierto que en este momento los sistemas universitarios españoles y norteamericanos

son distintos en su modo de gobernar. El sistema norteamericano, que se hace realidad en más de 4.500 universidades, se caracteriza por su gran diversidad, autonomía y descentralización —consúltese la Carnegie Classification of Institutions—, y una regulación muy escasa que permite la posibilidad de experimentar con diferentes modelos para gobernarlas. A pesar de un alto grado de heterogeneidad y libertad en el sistema, ha existido a la vez un alto grado de coincidencia entre los sistemas de gobierno de las universidades norteamericanas públicas y privadas. Aquí me refiero principalmente a las 250 universidades que tienen fuertes programas de educación e investigación (educación e investigación no existen por separado en los Estados Unidos como en Europa, China o Rusia).

A diferencia del modelo europeo, el principio fundamental que establece el modo de gobernar estas universidades norteamericanas —tanto públicas como privadas— es la idea de un «gobierno compartido» (*shared governance*) por tres principales instancias: *a*) el Consejo de Administración (variamente llamado *Board of Trustees* o *Board of Visitors* o *Board of Regents* o simplemente *The Corporation*), *b*) el presidente o *Chief Executive Officer* (CEO, director ejecutivo), y *c*) el cuerpo docente e investigador (*Faculty*). Esta estructura refleja un proceso dinámico y flexible que se basa en el reconocimiento y respeto de cada uno de los tres socios principales y que cambia según el que tiene la mayor ventaja en cada momento. La confianza mutua es imprescindible, así como la capacidad de colaborar y persuadir sin forzar. Imagine el lector no un perfecto triángulo equilátero con una separación de tres poderes iguales, sino más bien tres círculos superpuestos dejando en el centro un espacio libre donde convergen los tres poderes. En el sistema

norteamericano los sindicatos y los alumnos aún tienen mucho menos influencia en el gobierno de las universidades que en España y Europa, si bien hay uno o más representantes de los empleados y estudiantes en el consejo de administración y su influencia puede ser considerable en casos determinados.

Repasemos brevemente las funciones de los tres socios tal como se resumieron en una declaración publicada por la American Association of University Professors (AAUP) en 1966, un documento esencial en cuanto a la política del gobierno de las universidades, y aún es vigente hoy. A mi parecer, sería difícil exportar plenamente esta estructura a España.

El Consejo de Administración representa el bien público, aprueba la misión y los objetivos de la universidad, supervisa de modo general todos sus programas, su situación económica y el buen orden del campus. Asimismo, otorga al presidente la autoridad de impartir títulos con la aprobación de los profesores, aprueba toda nueva construcción, nuevos programas académicos e iniciativas de mayor alcance, y aprueba la propiedad de cátedra (contrato indefinido de permanencia, *tenure*) de todos los profesores. Tiene la responsabilidad del estado de «salud» del campus —desde la situación económica al prestigio de sus programas— y el bienestar de la institución. El número de consejeros varía según la historia y tradiciones de la universidad: el Consejo de Harvard, por ejemplo, que hasta el año 2010 constaba de solo 7 miembros hoy tiene unos 12 o 13; el de Boston University (privada) consta de 33 y el de la Universidad de Massachusetts (pública) de 22 miembros. En las universidades privadas, el Consejo suele perpetuarse a sí mismo, nombrando sus propios miembros, mientras que en el caso de las universidades públicas, el gobernador del Estado (no federal) suele tener ma-

por influencia externa: por ejemplo, el Consejo Administrativo de la Universidad de Massachusetts incluye 19 miembros con derecho a voto designados por un periodo de cinco años (con máximo de 10 años); 16 de ellos son designados por el gobernador del Estado, un miembro de los trabajadores organizados, dos estudiantes por un año, más tres miembros *ex officio*, entre ellos el presidente de la junta, designado por el gobernador. A su vez, el Comité de Administración, tanto en las públicas como en las privadas, tiene varios consejos, típicamente llamados *Board of Overseers* (el consejo de supervisores), además de varios comités, que se encargan de supervisar diversos aspectos académicos y administrativos de la institución. La mayoría de los miembros son hombres y mujeres reconocidos por su experiencia en negocios, finanzas o cultura; también incluye algunos académicos, aunque su representación es más bien mínima. Las aportaciones individuales de los consejeros fideicomisarios influyen de modo directo o indirecto en el gobierno de las universidades.

El papel esencial del Consejo de Administración, además de su responsabilidad fiduciaria, es, sin duda alguna, el de buscar y nombrar un excelente presidente para dirigir la universidad, y evaluar periódicamente su progreso. Una buena relación entre el Comité y el presidente es fundamental para el buen gobierno de la universidad y su éxito global. El presidente ejerce autoridad para efectuar grandes cambios, adaptando la universidad a las circunstancias siempre cambiantes. A diferencia de España, el presidente no es elegido para un plazo fijo; ni es un funcionario del Gobierno, sino que es nombrado por el Consejo de Administración en el caso de las universidades privadas, y por el gobernador del Estado en las públicas, en el buen entendido de que el gobernador actúa reconociendo la pertinente autoridad del Consejo Administrativo.

Las responsabilidades del presidente son generalmente más amplias que las de un típico rector español; no se puede fácilmente comparar las funciones de los dos puestos; en el sistema norteamericano, la diferencia entre el éxito y el fracaso de la universidad es casi siempre el liderazgo del presidente. A diferencia del sistema español, el reclutamiento de un presidente norteamericano es algo así como un baile o cortejo entre el Consejo de Administración y el candidato, que quieren conocerse mejor para juzgar si son una buena conquista o un buen *match*. No hay un solo modelo de presidente o lo que sería un presidente idóneo: serán casi todos académicos, pero lo que la institución busca en su presidente en cualquier momento variará no solo según sus tradiciones sino también las circunstancias en las que es nombrado: en ciertos momentos se necesitará una figura de gran prestigio académico; en otros un candidato con mayor experiencia en el sector público o privado, regional o global; o bien un candidato reconocido por su alta capacidad diplomática que pueda calmar las tensiones políticas y sociales; o por su conocimiento de los presupuestos. Las fronteras académico-administrativas suelen ser porosas: el presidente de una universidad privada puede haber hecho sus estudios principalmente en universidades públicas y a la vez el presidente de una universidad pública se habrá graduado en una universidad privada fuera de su región e incluso en el extranjero. No debe sorprender, por ejemplo, que el actual presidente de una reconocida universidad en el estado de Virginia fuera anteriormente un profesor español que hizo su carrera en ingeniería en la Politécnica de Madrid y un doctorado en la Georgia Institute of Technology y es universalmente reconocido por su liderazgo en la administración de empresas. O que

el actual presidente de la universidad pública de Massachusetts, que consta de cinco campus, hubiera hecho sus estudios en instituciones públicas y privadas además de haber sido miembro de la Cámara de los Representantes en Washington durante 14 años. Hay varios ejemplos de alto perfil político y otro personal no académico designados como presidentes de universidades pero la transición de políticos a la universidad es todavía rara; hasta el año 2011, solo un 2% de presidentes elegidos o designados fueron anteriormente políticos.

Consta que en los últimos tiempos han surgido una serie de factores que han afectado el modelo de gobierno compartido, ampliando aún más las responsabilidades del presidente y asimismo las oportunidades para efectuar grandes cambios en la universidad: en particular, la crisis económica de 2008, el elevado costo de la educación y las tasas cada vez más altas y la gran disminución en el financiamiento público de la universidad. A diferencia de España, donde los rectores pueden contar con el Estado por más del 90% de su presupuesto anual, muchas universidades públicas en los Estados Unidos apenas reciben un 25% de su presupuesto del Estado regional. De allí resulta que, si la función esencial del Consejo es nombrar un presidente brillante, la del presidente norteamericano es procurar nuevos fondos públicos y privados —en muchos casos miles de millones— para aumentar la competitividad de su institución, elevando su posición (*ranking*) en el plano regional e internacionales. Esta aspiración filantrópica es común a las universidades privadas y públicas, aunque la prioridad del presidente de la universidad pública es presionar al Estado para obtener más fondos para el sistema universitario. Se dirá, con razón, que pocas universidades ex-

tranjeras son capaces de procurar esas enormes cantidades de fondos, sobre todo en sitios donde no existe una fuerte tradición filantrópica, como es el caso en España —donde el rector no tiene esa responsabilidad filantrópica—, pero la sociedad norteamericana entiende que la búsqueda de fondos, además de necesaria, refleja el empeño de las instituciones públicas y privadas en mejorarse constantemente a sí mismas. También debe colaborar el presidente con empresas y otras organizaciones privadas y con los antiguos alumnos (*alumni*) en beneficio de los estudiantes y profesores de la universidad.

El tercer socio en el gobierno de la universidad es el cuerpo docente-investigador (*the Faculty*). Como en la búsqueda de un excelente presidente, el reclutamiento de los mejores profesores es un proceso generalmente abierto, meritocrático y altamente competitivo<sup>1</sup>. Su participación, individual o colectiva, en el gobierno de la universidad es imprescindible, pero en la mayoría de los casos los profesores suelen aconsejar y proponer, pero no decidir. Eso queda bien claro en el típico Manual de Profesores que reúne todas las normas que se aplican a las responsabilidades de los profesores. Los profesores establecen los criterios de admisión, el currículo, requisitos para los títulos, etc., contratación y promociones (*Appointments and Promotions*), clasificación de las categorías y títulos de los profesores, evaluación de su calidad, propiedad de cátedra y promoción a la misma, elección de decanos (que suelen ser miembros del cuerpo docente), ética (por ejemplo, libertad académica y ética electrónica); recursos humanos (condiciones de trabajo) y sabáticos u otorgamiento de tiempo libre para la investigación. Existen varios cuerpos administrativos que permiten la discusión de asuntos

académicos a través de la universidad, como la Asamblea del Profesorado —correspondiente a la reunión del claustro en España— el Consejo del Profesorado, el «Senado» y otros (la *Faculty Assembly* y el *Faculty Council*), que eligen sus representantes y proponen o recomiendan acciones al presidente; la eficacia de estos cuerpos administrativos varía con las tradiciones y circunstancias de las universidades. Se debe advertir también que el número de puestos con derecho de cátedra va disminuyendo a favor de contratos de más corto plazo y más profesores a tiempo parcial que a la larga arriesga la participación de los profesores en el gobierno de las universidades.

Otra diferencia entre el modo de gobernar en los Estados Unidos y Europa es el hecho de que el principio de «gobierno compartido» vale igualmente para las universidades públicas y privadas, si bien con ciertas diferencias. Las universidades públicas gozan de menor independencia política y financiera que las privadas, ya que dependen de la administración del Estado al que pertenecen. En Massachusetts, donde existen 115 *colleges* y universidades (85 privadas y 30 públicas), resulta más difícil competir por nuevos fondos públicos, como por ejemplo, para crear una nueva facultad de Derecho (como hizo UMass. Dartmouth) porque ya existían varias de alta calidad en el sector privado. Por otro lado, como dije anteriormente, está muy claro que el presidente de la universidad pública también debe procurar nuevos fondos públicos y privados para mejorar su institución.

Otro factor que suele tener menor o ninguna relevancia en España, pero es una actividad importante en la sociedad norteamericana e influye de alguna manera en el gobierno de las universidades, es el deporte. No es pura casualidad que los más

fuertes equipos deportivos al nivel nacional se encuentren en las grandes universidades públicas (aunque en algunas privadas también) del Midwest y South (Medio Oeste y Sur): Alabama, Missisipi, Ohio State, Michigan y Michigan State, Oklahoma, Florida State, Louisiana State, Virginia Tech, donde el deporte atrae la atención no solo de los estudiantes sino de antiguos alumnos y legisladores que pueden afectar las prioridades de la universidad. Lo cual no sugiere inferioridad académica. En mi estado de Massachusetts, por ejemplo, el campus de la UMass. Lowell ha recientemente transformado su equipo de hockey, un deporte muy popular en la Nueva Inglaterra, en uno de los más fuertes de la región, a la vez que la universidad ha subido considerablemente en los *rankings* regionales por sus programas innovadores en ingeniería y tecnología.

El modelo de gobierno compartido no elimina la presencia de dinámicas tensiones administrativas dentro de la universidad, pero estas suelen ser tensiones previsibles y normales. Para que toda universidad cumpla su misión de docencia, investigación y servicio a la sociedad de manera eficaz y eficiente, necesita al mínimo tres cosas: espacio, puestos de trabajo vacantes, y fondos. El control de los recursos forzosamente crea tensiones entre el Consejo Administrativo, el presidente y el cuerpo docente e investigador, tensiones que se manifiestan sobre todo en la distribución de los fondos; quien controla las colegiaturas (*tuition*) controla en gran parte el espacio, las plazas y los presupuestos (*budgets*). Surgirán inevitables tensiones entre los consejeros y el presidente, y entre el *Provost* (Secretario General Académico, autoridad suprema en el orden académico) y sus decanos frente a la independencia de los profesores que desean crear nuevos programas académicos. No

obstante, como en España, las universidades norteamericanas crean mecanismos para evitar grandes conflictos administrativos y asegurar el bienestar de la institución a largo plazo, como a través de las asambleas y consejos de profesores.

Hay varios modos, internos y externos, de evaluar la eficacia de la organización y gobierno de las universidades norteamericanas, todos independientes del Estado. El Consejo Administrativo (*Board of Trustees*) de las universidades suele poseer normas de evaluación en sus estatutos («*By-Laws*»), desempeña su labor a través de comités, por ejemplo, el Comité de Auditoría, el Comité Ejecutivo, el Comité de Compensación, el Comité de Presupuesto y Finanzas, el Comité de Gobierno y el Comité de Asuntos Estudiantiles, además de varios consejos administrativos (por ejemplo, el ya mencionado Consejo Universitario de Inspectores (*the University Board of Overseers*) que evalúa departamentos académicos y periódicamente prepara una serie de informes para evaluar específicamente la eficacia del gobierno de la universidad.

Tanto las universidades públicas como las privadas se someten voluntariamente a las mismas entidades regionales de evaluación profesional, como, por ejemplo, la *New England Association of Schools and Colleges* (NEASC), una entidad regional de la Comisión de Educación Superior (*Commission on Higher Education*) formada por las propias universidades y constituida por profesores elegidos por su prestigio en distintos campos de especialización. En 2013-2014 NEASC evaluó y acreditó más de veinte universidades con la participación de unos cien profesores y administradores, todos ellos voluntarios. Este proceso de evaluación requeriría una gran cantidad de fondos públicos si fuera dirigido por empleados del Esta-

do regional o federal. También reciben valiosa información a través de asesores externos de asociaciones profesionales como ABET y AACSB, o del Comité de la Gobernanza de la Asociación Americana de Profesores de Universidad (AAUP).

El modelo de gobierno compartido ha contribuido considerablemente a la autonomía y alta calidad de las universidades. En una reciente encuesta sobre el gobierno compartido, organizada por la Asociación de Consejos de Gobierno (*Association of Governing Boards*, AGB) con la ayuda de profesores de la Asociación Norteamericana de Profesores de Universidad (AAUP), trescientos presidentes y miles de miembros del cuerpo ejecutivo afirmaron que esta forma de gobernar sigue siendo necesaria e importante para la educación superior en el país, y que aún existe confianza y buena fe entre las tres entidades principales, o sea, el Consejo, el presidente y el cuerpo docente-investigador. Sin embargo, también señalaron que cada una de las tres entidades no está debidamente enterada de las prioridades y actividades de los otros y que necesitan mejor información y mayor comprensión del valor que cada uno de los tres aporta a la discusión. En particular, sin entrar en mucho detalle, los presidentes opinaron que solo el 20% de los profesores comprenden la labor de los consejeros y solo el 30% del Consejo comprende el trabajo de los profesores. Estos datos sugieren la necesidad de abordar un nuevo y dinámico diálogo entre las tres entidades sobre el modo de gobernar a base de una misión compartida y una jerarquización de prioridades. Se esperaría no solo discutir la misión de la universidad en abstracto sino de evaluar y destacar los muchos rasgos distintivos de cada una de las universidades y colaborar integralmente en la creación de su propia exce-

lencia académica y el modo adecuado de gobernarla en cada caso. Si las tres entidades no comparten una idea clara de la misión de su universidad y sus prioridades, ¿cómo hemos de esperar que la sociedad la comprenda y apoye?

En *Misión de la Universidad* (1930), Ortega y Gasset dijo que «la raíz de la reforma universitaria está en acertar plenamente con su misión..., darle su autenticidad y no empeñarnos en que sea lo que no es». El diálogo intra y extracomunitario es absolutamente fundamental en la reforma de cualquier sistema de educación. Como han notado recientemente varios rectores europeos, es posible que la universidad española (o extranjera) pueda imitar algunos aspectos del modo de gobernar norteamericano, por ejemplo, en reducir algunos órganos de gobierno para agilizar la gestión y aumentar la competitividad, dándole mayor autonomía, responsabilidad y recursos a los rectores. Pero dadas las diferentes circunstancias histórico-sociales de distintos países, resulta que lleva razón Ortega cuando afirma que «al imitar eludimos el esfuerzo creador de lucha con el problema que puede hacernos comprender el verdadero sentido y los límites o defectos de la solución que imitamos». Es necesario familiarizarnos con las mejores prácticas de otros, pero al final, como advirtió Ortega, «búsquese en el extranjero información, pero no modelo». ■

#### NOTA

- <sup>1</sup> Véase mi artículo «El reclutamiento de los mejores» en esta misma *Nueva Revista de política, cultura y arte*, núm. 151, 2014, 65-79.