

# NUEVOS ÓRGANOS PARA NUEVAS NECESIDADES

Rafael Puyol

Jamil Salmi, citando a Fielden, define la gobernanza como «el conjunto de estructuras, procesos y actividades involucrados en planear y orientar a las instituciones y a los agentes que trabajan en el sistema de educación superior». Resulta claro que el término va más allá de la simple definición de las características y composición de los órganos de gobierno, en este caso de la universidad. Mi intención aquí es, sin embargo, considerar solo este último aspecto partiendo de la premisa de que la universidad española necesita un cambio profundo de sus instrumentos de gobierno.

Las actuales estructuras tienen más de treinta años. Fueron establecidas por la LRU de 1983, la cual en su artículo 3 atribuía a las propias universidades la competencia de «la elección, designación y revocación de los órganos de gobierno y administración». Todos los órganos colegiados y unipersonales han sido elegidos desde entonces de puertas adentro. La excepción es el organismo que la propia

ley crea, el Consejo Social, que se establece con el fin de facilitar la presencia en la universidad de representantes de los intereses sociales. Su presidente es nombrado por la respectiva comunidad autónoma que, asimismo, designa a los miembros externos que constituyen tres quintas partes del total de personas que forman esta «representación» de la sociedad en las universidades.

La Ley Orgánica de Universidades de 2001 y la que la modifica en 2007 no cambian sustancialmente esta estructura. Hay pequeños ajustes en el tamaño y composición de algunos órganos y en la forma de elegirlos, pero en esencia todo se mantiene igual. No ha ocurrido lo mismo en muchos de los países de nuestro entorno europeo que han reformado sus sistemas universitarios con el objetivo prioritario de buscar una mayor eficiencia en el funcionamiento. Así ha ocurrido en el Reino Unido (1992), Países Bajos (1997), Suiza (2000), Austria (2002), Alemania (2002), Dinamarca (2003), Francia (2006) o más recientemente Portugal (2007), Finlandia (2009) o Grecia (2011).

Como recuerda Jamil Salmi, el nuevo modelo de gobernanza que se establece fomenta «la cultura de la autonomía de las instituciones de educación superior que se caracteriza entre otras cosas por la presencia de una junta independiente de la universidad y del gobierno con miembros externos y el nombramiento del equipo de liderazgo (rector y sus colaboradores) de acuerdo con criterios profesionales. La universidad española, como la inmensa mayoría del contexto iberoamericano, no cumple ninguna de estas exigencias. No tenemos un órgano con cierta capacidad decisoria integrado por representantes externos

que actúe de forma independiente, ni los rectores son elegidos con criterios profesionales, sino sobre la base de un voto popular en el ámbito exclusivo de la comunidad académica. Un rector era elegido antes por el claustro, posibilidad a la que ahora se ha añadido el sufragio universal ponderado. A mí no me parece un buen procedimiento. Los defensores de este método hablan de una mayor legitimidad democrática de las personas electas, pero como contrapartida están los fuertes clientelismos que el método provoca. Determinados grupos de presión intentan vender su apoyo a cambio de puestos para algunos de sus miembros o de concesiones beneficiosas para el conjunto del grupo.

Así pues, y siempre desde mi modesto punto de vista, la universidad española más pronto que tarde debe emprender un camino de reformas de sus estructuras de gobierno si aspira, como así debe ser, a mejorar su funcionamiento, diversificar sus fuentes de financiación, mejorar su posición en los *rankings* y colocar algunas entre las URM (universidades de rango mundial).

Sin duda, esta es una aproximación al problema de brocha gorda; mi punto de partida es muy claro: hay que cambiar las estructuras de gobierno porque las actuales no son eficaces. Pero debo explicar por qué; después exponer los cambios que considero útiles y por último discutir algunas críticas que ante una propuesta de este tipo ya se han suscitado. Y debo aclarar que la fórmula que voy a defender aquí es muy semejante a la contenida en el informe de la comisión de expertos que elaboró un programa de reformas para la universidad española y a la que tuve el honor de pertenecer.

## LOS HECHOS

Mi propuesta de un nuevo sistema de gobierno para las universidades españolas parte de las siguientes consideraciones.

- Creo que existen demasiados órganos colegiados que además tienen un tamaño a veces excesivo. Se propone, por lo tanto, reducir el número, la dimensión y, para algunos de ellos, sus atribuciones. Si no se me entendiera mal, diría que en la universidad española hay un exceso de democracia que lentifica la toma de decisiones. Hasta para la solución de los asuntos más triviales intervienen innecesariamente muchos órganos y demasiadas personas. Pongamos un ejemplo referido a una universidad grande. Un determinado asunto académico se discute en el seno de un departamento (pongamos 25 personas), desde donde es remitido a la Junta de Facultad (50/60 personas) después al consejo de gobierno (60 personas) y de allí al consejo social (20 personas) o al claustro (300 personas). En resumen, la discusión, aprobación o rechazo de un determinado ámbito intervienen en el mejor de los casos 150 personas (es lo normal) o más de 400 (es lo excepcional). Eso resulta poco razonable porque supone una capacidad de decisión demasiado fragmentada.

- Además existen órganos cruzados que entran en competencia, cuando no en conflicto, a la hora de decidir un determinado asunto. La dualidad Consejo de Departamento/Junta de Facultad o Consejo de Gobierno/Consejo Social pueden ser evocadas a este respecto.

- Considero que la participación de la sociedad en la universidad no es la correcta ni por el órgano que la encau-

za, ni por el tipo de personas que lo conforman. Los consejos sociales son como el Senado. Intervienen en los asuntos de la universidad, pero sobre las cuestiones discutidas antes y enmendadas por el Congreso (juntas de gobierno). Bien es verdad que un consejo social puede torpedear un asunto aprobado por un consejo de gobierno, pero al final esto no acaba teniendo demasiadas repercusiones prácticas. Además, los consejos sociales han ejercido mejor su función fiscalizadora que la de ayudar a las universidades a mejorar su financiación. Y, por último, ¿qué hace un político o un sindicalista en el consejo social de una universidad?

Si queremos dar una presencia efectiva a representantes de la sociedad civil hay que incorporarlos a un órgano con auténtica capacidad de decisión sobre asuntos importantes de la universidad (el Consejo de Universidad del que luego hablaré) y resulta imprescindible cuidar mucho su perfil. Los representantes políticos o sindicales, que tienen todos mis respetos, están para otra cosa. Lo que hay que incorporar es a personas capaces, comprometidas e independientes. Capaces significa que tengan la formación y el conocimiento suficiente para el ejercicio de su función. Comprometidas, que posean la vocación y la disponibilidad para el cargo. E independientes, que no estén sometidas a ningún poder: ni el académico, ni el político, ni el económico, ni el sindical. Su misión es aportar ideas y ayudar de verdad para orientar la marcha de las universidades y mejorar su financiación. No podemos esperar que toda la financiación venga del sector público. Las universidades deben diversificar sus fuentes dando cabida a la financiación privada. Y en esa función de búsqueda

de fondos externos, los representantes de la sociedad civil pueden jugar un papel decisivo.

- El hecho de que haya una representación de la sociedad civil significativa y cualificada no es óbice para que en cualquiera de los órganos colegiados exista una mayoría de académicos, sobre todo profesores, pero también representantes del personal de administración y servicios y estudiantes. Y también el rector debe ser miembro de la comunidad académica como una forma de preservar la independencia y la autonomía universitarias. La elección de rectores no académicos no ha dado buenos resultados. Tampoco ha sido muy frecuente.

- En cualquier caso, la propuesta que luego formalizaré no tiene carácter excluyente. Puede convivir con otras, las actuales o nuevas opciones que se pudieran contemplar. ¿Por qué todas las universidades deben tener idénticas estructuras de gobierno? Creo que es bastante lógico diversificar los modelos, pero para ello es necesario ofrecer alternativas a lo que existe. Después cada universidad puede tomar su camino: o quedarse con las actuales estructuras de gobierno, lo cual creo que no sería deseable, o adoptar alguno de los modelos que los nuevos tiempos aconsejan lo que, sin duda, redundaría en un funcionamiento mejor. Las dos posibilidades son: o resistir o innovar. Y las resistencias numantinas no conducen a ninguna parte.

- Y que nadie piense que las propuestas planteadas pretenden descubrir el Mediterráneo. La proposición que formuló la comisión de expertos contiene planteamientos que están presentes en muchas de las universidades europeas, americanas y de otras partes del mundo. Así lo

reconocía algún otro documento de expertos sobre la universidad española como el informe que dirigió el profesor Tarrach que formulaba propuestas en la misma dirección.

- La proposición de nuevas formas de gobierno para la universidad pone un énfasis especial en la figura del rector. Considera que debe ser un buen profesional con probada capacidad de gestión y que debe ser elegido entre académicos nacionales o internacionales por un reducido grupo de personas (Consejo de Universidad). Se trata de que el rector no solo sepa lo que hay que hacer, sino que pueda hacerlo. La universidad española necesita rectores fuertes, capaces e independientes de cualquier poder fáctico que venga de fuera o de dentro de las aulas. En contraposición, los rectores en representación de toda la universidad deben ser pulcros en la gestión de los recursos que, al menos en las universidades públicas, son generados por toda la sociedad. Autonomía y responsabilidad son condiciones imprescindibles y combinadas del buen gobierno universitario.

- Las universidades están compuestas por proporciones desiguales de profesores, alumnos y personal de administración y servicios. Estos últimos constituyen una pieza insustituible para la gestión. Los alumnos son los destinatarios básicos del servicio que desarrollan las escuelas y facultades. Pero los profesores son la columna vertebral de las universidades. Por ello, en la propuesta de gobierno que aquí se realiza se postula su presencia mayoritaria en cualquiera de los órganos colegiados en los que, por supuesto, también hay alumnos y PAS.

- La eficacia de la gestión siempre será mayor con menos órganos, más reducidos y con competencias bien defi-

nidas. Pero creo, al mismo tiempo, que sería positiva una mayor profesionalización de las tareas universitarias que no siempre son desempeñadas por las personas con los niveles exigibles de preparación.. La buena disposición y la dedicación no ya exclusiva, sino a veces excesiva, son ingredientes necesarios, pero no suficientes para el desempeño de las tareas universitarias. La competencia de los gestores se convierte en elemento imprescindible para mejorar la eficacia y eficiencia que todavía no son moneda corriente en muchos de nuestros campus.

#### LAS PROPUESTAS

Los hechos mencionados ofrecen razones suficientes para cambiar el actual modelo de gobierno de las universidades españolas. O, por lo menos, para ofrecer una alternativa que en su totalidad o en parte pudiera ser adoptada por algunas universidades de forma voluntaria y quizás inicialmente incentivada como experiencia piloto. La propuesta que en su día hizo la comisión de expertos contenía proposiciones concretas sobre la figura del rector, el (nuevo) Consejo de Universidad y algunos otros órganos académicos.

- Del *rector* ya he destacado algunas condiciones esenciales: ha de ser un académico con buen currículum y capacidad de gestión. Debe ostentar la máxima autoridad académica y ejecutiva de la universidad y ser designado por el Consejo de Universidad entre candidatos nacionales o internacionales. Su mandato será de cinco años con posibilidad de renovación.

- *El Consejo de la Universidad* es el órgano colegiado básico de la universidad en donde están representados los intereses académicos y los de la sociedad.



Sustituye a los actuales consejo de gobierno y consejo social, tiene un tamaño reducido para ser operativo (20-25 personas) y una vigencia de cinco años renovable por una sola vez. Es importante recalcar que el Consejo de la Universidad debe tener una mayoría de académicos (50% elegidos por el claustro). El otro 50% se reparte entre un 25% de miembros elegidos por la comunidad autónoma y el otro 25% seleccionado por los dos grupos anteriores. De esta manera, se consigue el objetivo de tener mayoría de académicos.

Será presidido por una de las personas no pertenecientes a la universidad y no tendrá funciones ejecutivas, aunque sí misiones de gran alcance: designación del rector, aprobación y control del presupuesto, establecimiento de los planes de acción y estrategias de la universidad, búsqueda de financiación externa, etc.

- *Otros órganos académicos.* Para favorecer y agilizar la gestión, el rector no solo nombrará a su equipo directo de colaboradores, sino también a los decanos y directores de centros.

Los claustros tendrán carácter consultivo y serán igualmente de tamaño reducido (60, 70 miembros). Estarán compuestos por una mayoría de PDI (80%) y por un 10% de alumnos y otro 10% de PAS. Elegirá al 50% de los académicos del Consejo de Universidad y elevará a este órgano cuantas iniciativas considere oportunas.

Se mantienen las juntas de los centros y los consejos de departamento para resolver asuntos relacionados con sus funciones. Las juntas de facultad o escuelas no deberán

sobrepasar un tamaño de 25 miembros, en su mayoría PDI (75%). Los departamentos, como órganos básicos de la docencia e investigación, podrán tener un tamaño mayor pero nunca tan grande que dificulte el ejercicio de sus funciones. Algunos departamentos de ciertas Facultades (por ejemplo, Medicina) tienen departamentos descomunales, ingobernables y de escasa efectividad. Son lo más parecido a esas comunidades de vecinos donde todo se discute y no siempre se llega a conclusiones razonables. Además y, en la medida de lo posible, estarán integrados por personas pertenecientes a la misma área de conocimiento o áreas muy afines.

Con la excepción de los institutos universitarios de investigación, de los que cada universidad debe hacer una cuidadosa selección, no es conveniente que existan más órganos de gobierno, salvo aquellos que en cada caso resulten necesarios para el buen funcionamiento de una universidad. Tales órganos deberían estar activos solo durante el tiempo en que se mantenga la actividad que justifique su creación.

#### LAS OPINIONES

La propuesta que brevemente acabo de esbozar, que es básicamente la de la comisión de expertos, ha sido objeto de diferentes críticas, algunas procedentes de las propias universidades y otras externas, sobre todo de algunos sindicatos. Los argumentos para descalificarla han sido de tres tipos.

El primer grupo considera que la estructura planteada reduce la democracia interna de las universidades al disminuir el tamaño de algunos órganos de gobierno y el

sistema de elección de sus componentes. Personalmente considero que no es así. El principio de elección democrática se mantiene en todos los procesos y en todos los órganos. Otra cosa es que se busquen organizaciones más pequeñas a fin de agilizar la pesada gestión actual. Es verdad que el rector es designado por un órgano reducido (aunque esencial) y que a su vez nombra a su equipo y a los decanos y directores de centros, pero eso solo pretende, una vez más, favorecer y agilizar la gestión.

Un segundo bloque de críticas defiende que la composición del Consejo de Universidad supone una injerencia de los poderes políticos en el gobierno de las universidades. Nada más lejos de nuestra intención. Es cierto que las comunidades autónomas pueden nombrar a un 25% de los miembros de ese órgano (ahora 3/5 del consejo social), pero su decisión está sometida a dos cautelas: las personas propuestas deben tener un perfil académico o profesional. Y además no pueden haber desempeñado cargos de este tipo en los cuatro años anteriores a ser nombrados.

Nuestra propuesta nada tiene que ver con el modelo de las antiguas cajas de ahorro, que tan malos resultados produjo y en algún caso sometidas ahora al control del uso opaco de sus bienes. Todo lo contrario. Trata de huir de él al considerar innombrables a determinadas personas por razón de su adscripción a partidos o sindicatos.

En tercer lugar, la propuesta ha sido criticada por considerar que es una traslación a nuestro sistema de un modelo anglosajón que aquí no va a funcionar. Es verdad que estructuras de gobierno como las propuestas están presentes en muchas universidades americanas, pero no solo

en ellas. Muchas universidades europeas tienen sistemas parecidos y además e, independientemente del origen, no se entiende muy bien por qué aquí no iba a funcionar. Es como si todo lo que viene de fuera fuese por esa única circunstancia absolutamente rechazable. Es una versión administrativa del «inventen ellos».

Por último, la propuesta es descalificada por ser un «intento de privatización de la universidad pública». Es un argumento que no se sostiene. Ni a los proponentes se les pasó por la imaginación tal desatino, ni es cierto que las formas de gobierno planteadas sean exclusivas de las universidades privadas. Muchas otras públicas, americanas y europeas, tiene sistemas parecidos.

Soy de los que creo que sistemas de gobierno semejantes a los aquí defendidos acabarán imponiéndose en la universidad española. Quizá en tiempos de crisis no conviene hacer mudanza de la gobernanza. Pero vendrán épocas mejores y la universidad tendrá que coger también este tren porque los cambios hacia sistemas de gobierno como los que hoy tienen las grandes universidades del mundo, serán una condición imprescindible para mejorar casi todas las demás cosas de nuestro sistema y alcanzar un mayor prestigio y reconocimiento internacional. Ya podemos tener todo el oro del mundo, sin un buen sistema de gobernanza no servirá para nada. ■