

***La gobernanza de la Universidad:
El camino hacia un “Cambio Razonable”
compatible con el respeto de la
autonomía universitaria y la libertad de cátedra***

***The governance of the university:
the road to a ‘reasonable change’
compatible with the respect of university
autonomy and academic freedom***

1

Prof. Dr. David Vallespín Pérez

Catedrático de Derecho Procesal.

Departament de Dret Administratiu i Dret

Processal. Universitat de Barcelona.

España. Email: dvallespin@ub.edu

La Universidad española, al igual que el resto de nuestro sistema educativo, se ha visto sometida en las últimas décadas a constantes, contradictorios e irreflexivos cambios normativos. Estos cambios se han acompañado, en no pocas ocasiones, de un aumento exponencial de la burocratización de la Universidad y, por extensión, de la tarea diaria del profesorado universitario (BLANCO VALDÉS, R. I. 2013, p. 66 y ss), el cual, a su vez, se ha debido enfrentar, con notable escasez de medios económicos y personales, a los desafíos del Espacio Europeo de Educación Superior¹, así como a unos alumnos que tras padecer el fracaso de las reformas de la educación primaria y secundaria se han visto sometidos, con frecuencia, a una “*sobrevaloración de las nuevas metodologías docentes*” (siempre positivas cuando se utilizan de forma racional y lejos de “*abducciones*” absolutas)² en un escenario en el que, en líneas generales, su formación de “*llegada*” es deficiente y el nivel de exigencia respecto a los conocimientos de cada asignatura se ha tendido a “*aligerar*” en extremo.

¹ Para una análisis comparado de la adaptación al Proceso de Bolonia, véanse, por todos: POGGI, A. (2012, pp. 27 y ss.) y VIDAL PRADO, C. (2012, pp. 253 y ss.).

² Sobre la necesidad de hacer compatibles la utilización de metodologías docentes activas con el mantenimiento indispensable de las clases magistrales, véanse las reflexiones que ya apunté en su día en: VALLESPÍN PÉREZ, D. (2011-I; 2011-II).

Ante este panorama que se acaba de describir, cualquier respuesta a los problemas referidos debiera venir dada por la fijación de un marco normativo estable de nuestra enseñanza superior (también de la primaria y secundaria) que, en todo caso, sea respetuoso con: a) la autonomía universitaria (a combinar con los intereses generales de la sociedad y la rendición de cuentas); b) el retorno del profesorado, bajo una correcta interpretación de la “*libertad de cátedra*”, hacia la asunción de sus funciones de docencia, investigación y transferencia de conocimiento (alejándolo, en gran medida, de sus tareas “burocráticas” y no olvidando nunca que la docencia y la investigación son igual de importantes y ambas se retroalimentan); y c) la configuración de una estructura administrativa más eficiente, con menos unidades, bien dotadas y mejor preparadas.

El análisis de la autonomía universitaria y de la rendición de cuentas deben conducirnos, sin duda, a reflexionar acerca de los conceptos de eficiencia y eficacia de la educación superior, tanto en su dimensión externa, esto es, aquella en la que se pondera el beneficio que la educación superior aporta a la sociedad, como en su dimensión interna, referida a la optimización de los recursos de la institución. En este punto del debate, en el que resulta oportuno aprovechar las experiencias de nuestro entorno, pero sin caer en transposiciones automáticas (KEHM, B.M. 2012, p. 10), pues cada sistema universitario (y cada Universidad) debe encontrar su propio camino, cabe situar, precisamente, el diseño de un nuevo sistema de “gobernanza de la Universidad”.

A continuación, sin ánimo exhaustivo, esbozaré algunas de las reflexiones que, a título particular (como simple y humilde profesor de la Universitat de Barcelona)³, me he planteado en orden a la mejora de la gobernanza de la Universidad y el modo más eficaz de afrontar su obligada “*modernización*”.

Las Universidades europeas más reconocidas, en general, tienen un número muy inferior de Facultades y Departamentos. Por el contrario, las Universidades españolas, con muy pequeñas excepciones, se caracterizan por tener un número muy elevado de unidades operativas, así como de unidades administrativas y técnicas dirigidas a gestionar sus funciones. Esta situación, como ya se pudo constatar en el Informe de la *Comissió sobre la governança de la Universitat de Barcelona*, de mayo de 2012, genera unas condiciones favorables en orden a acometer una importante reordenación de las estructuras internas clásicas de la Universidad que, en todo caso, debería basarse en una argumentación que asociase las propuestas de cambio con la resolución o mejora de los problemas que hoy afectan a la Universidad.

³ En este debate abierto sobre la gobernanza de los sistemas universitarios resulta obligado señalar que la Universitat de Barcelona ha asumido, en todo momento, un papel protagonista. Ello es así, en primer lugar, porque ya en el año 2011 se constituyó, previo nombramiento por el Rector de la UB, una *Comissió sobre la governança universitària*, presidida por la Dra. Gemma Rauret, que emitió un informe de recomendaciones en el mes de mayo de 2012; y, en segundo lugar, porque, muy recientemente (en concreto el día 31 de enero de 2013), el propio Rector de la UB ha nombrado una nueva comisión, en este caso sobre la reforma de l’*Estatut* (que tengo el honor de presidir como *Delegat del Rector per la governança, la reforma de l’Estatut i assumptes jurídics*), que está desarrollando sus cometidos de forma paralela a la publicación del informe “*Propuestas para la reforma y mejora de la calidad y eficiencia del sistema universitario español*”, remitido al Excmo. Sr. Ministro de Educación, Cultura y Deporte (con su addenda de los Profesores Alzaga y Urrea), y a la comunicación de las conclusiones de la *Comissió sobre la governança de la Generalitat de Catalunya*.

Más allá de las necesidades coyunturales que puede imponer la actual situación económica, que repercute muy directamente en las Universidades, lo cierto es que parece urgente y conveniente el afrontar una cierta reorganización o racionalización del número de Facultades y Departamentos de las Universidades, que debiera acompañarse, paralelamente, de una nítida delimitación de sus competencias concurrentes; el diseñar unos nuevos órganos de gobierno tanto al nivel de las unidades operativas como al de las propias instituciones universitarias; el readaptar la programación y la oferta a través de nuevos mapas de titulaciones; y el replanteamiento de la organización administrativa de las Universidades.

Este cambio estructural, debiera promover una mejor autonomía organizativa y, al mismo tiempo, permitir una organización interna mucho más flexible y adecuada a las características de las instituciones universitarias y su actual contexto económico, político y social. Como es lógico, esta mayor autonomía organizativa, acompañada de una importante disminución de la reglamentación respecto a las estructuras internas universitarias, debiera acompañarse de una mayor responsabilidad social y de una mayor rendición de cuentas a todos los agentes interesados en la educación superior.

Todo cambio produce, de inicio, un cierto recelo y desconfianza, pero cuando su conveniencia y necesidad se presentan cogidas de la mano, lo más inteligente es anticiparse a las imposiciones que pudieren llegar desde fuera del mundo universitario, asumiendo la responsabilidad de pilotar las modificaciones que nos deben conducir a un nuevo modelo de gobernanza desde el seno de la propia comunidad universitaria y, más concretamente, desde sus órganos de representación y gobierno. En esta línea, podría resultar útil adaptar el modelo universitario de Humboldt (que no sustituirlo) a las exigencias de una cierta competitividad económica a la que tampoco pueden “*cerrar los ojos*” las Universidades (OLSEN, J. P. 2012, p. 73).

Descartado el inmovilismo, con seguimiento de una “narrativa neoweberiana” de la Universidad, totalmente alejada de la visión de la “nueva gestión pública” que prioriza las reformas basadas en el mercado, el endurecimiento de los recortes presupuestarios, la consideración de los estudiantes como “consumidores” y la construcción de órganos de gobierno dirigidos o condicionados por stakeholders (agentes externos), en los que la democracia representativa de los miembros de la comunidad universitaria resulta muy reducida (cuando no desaparece); y previo aprovechamiento de algunas de las notas definitorias de la “narrativa de gobierno en red” (vg. autopilotaje y autoorganización, internacionalización, rendición de cuentas, relación con los stakeholders)⁴; la reforma de la estructura interna y del sistema de gobierno de las Universidades españolas, que precisará para su éxito del mayor consenso posible, debiera partir, en mi modesta opinión, de las siguientes directrices:

- a) La Administración pública (gobiernos estatal y autonómico) deben velar por defender y potenciar el papel estratégico de la educación superior en relación a la sociedad. Más allá de este diseño estratégico, que debería acompañarse de un marco

⁴ Para un análisis comparado y exhaustivo de esta tres narrativas, que no son absolutamente excluyentes entre sí, véanse, por todos: BLEIKLIE, I – ENDERS, J – LEPORI, B – MUSSELIN, Ch. (2012, pp. 215 y ss.); DE BOER H – ENDERS, J – SCHIMANK, U. (2012, pp. 193 y ss.); FERLIE, E – MUSSELIN, Ch – ANDRESANI, G. (2012, pp. 133 y ss.); y KEHM, B.M. (2012, pp.. 19 y ss.).

normativo estable de la educación superior, las Universidades debieran gozar de plena libertad institucional y de organización, lo cual, sin embargo, tendría que compatibilizarse, en todo caso, con la exigencia de responsabilidad en su actuación y rendición de cuentas (interna y externa)⁵.

b) Debe reafirmarse el papel de la democracia representativa en la Universidad. Frente a ciertas tendencias que se observan en los últimos tiempos, tanto a nivel estatal como autonómico, no parece razonable el permitir dejar el gobierno de la Universidad en manos de representantes del poder político o del mundo empresarial. Este posicionamiento, sin embargo, no es incompatible, en absoluto, con el hecho de establecer en el sistema universitario español un “*punto de encuentro*” entre las demandas sociales y empresariales, que deberían tener entrada en la institución (mucho más efectiva que la que ya cabe apreciar en la actualidad) a través de los *stakeholders* en los consejos asesores tanto de las Universidades como de las Facultades. En esta dirección podría plantearse, por ejemplo, la conveniencia de abrir las Juntas Consultivas, en cuanto órganos de asesoramiento del Rector o la Rectora y de los Consejos de Gobierno en materia académica, a miembros externos a la propia Universidad; así como la de contemplar Consejos Sociales, que sin tener competencia en materia académica, sí pudiesen, en alguna medida, sin afectar a los contenidos, gozar de una participación más activa en aspectos tales como la planificación de la oferta formativa de las Universidades⁶.

c) Debiera hacerse compatible la democracia representativa con la conveniencia de facilitar la gobernanza de la Universidad tanto en el nivel de las Facultades (replanteamiento de la forma de elección de los Decanos y Decanas en el sentido de armonizar su elección democrática y su conveniente “sintonía” con el equipo rectoral) como de la institución (en contraposición a las llamadas Universidades de “*Consejo*” o de “*Patronato*”, parece más ajustado al obligado respeto de la autonomía universitaria (y su interpretación constitucional) el abogar por el mantenimiento de un sistema de elección del Rector o Rectora por parte de la comunidad universitaria, a través de la elección directa y el sufragio universal y secreto ponderado por sectores de la comunidad universitaria, lo cual no debe suponer, en modo alguno, sin embargo, que su actuación resulte alejada de los intereses de la sociedad o de las recomendaciones del Consejo Social). Así las cosas, parece oportuno plantearse también una cierta disminución de la composición actual de las Juntas de Facultad, el Claustro Universitario y el Consejo de Gobierno de las Universidades que, en todo momento, no obstante, debieran seguir reflejando en su interior a los diferentes estamentos universitarios y sus particulares sensibilidades.

⁵ Ello es así, porque no conviene olvidar que la autonomía universitaria tiene como correlativa la responsabilidad de la propia comunidad universitaria (CASTELLÀ ANDREU, J.M. 2012, p. 19).

⁶ Sobre la función y responsabilidad social de la Universidad y la institucionalización de ésta a través de los Consejos Sociales, así como en relación a las complejas relaciones entre los Consejos Sociales y los otros órganos de gobierno de la Universidad, véase, por todos, al hilo de lo que supone la autonomía universitaria, lo manifestado por PONS RAFOLS, X. 2012.

d) Sin olvidar la sostenibilidad económica del sistema, tendría que conservarse y preservarse la idea de la educación superior como “servicio público”, con el mantenimiento de un núcleo académico permanente (lo contrario puede suponer un evidente riesgo en relación a la libertad de cátedra) y la utilización, enriquecedora, como profesorado no permanente, de personas – nacionales y extranjeros - con reconocido prestigio docente e investigador (“auténticos asociados”). Y todo ello, además, con un diseño claro de la carrera o itinerario académico que permita dar una respuesta convincente al problema del indispensable relevo generacional. Igual conclusión resultaría de aplicación al personal de administración y servicios, que con mejor formación debiera adaptarse a unidades administrativas menos grandes, pero mejor formadas, en las que, en la práctica, tuviese plasmación efectiva su promoción interna y la carrera profesional horizontal y vertical. Sin duda, la elaboración en las Universidades de relaciones de lugares de trabajo (RLT), como instrumento técnico que permite la ordenación y planificación de los recursos humanos en atención a las necesidades del servicio y establece los requisitos necesarios para desarrollar un determinado lugar de trabajo, puede ser una magnífica oportunidad para abordar esta problemática, teniendo claro que la estructura básica de la RLT del profesorado debería estar conformada por categorías permanentes, con mantenimiento del profesor-funcionario entre ellas, que debieran ser las llamadas a cubrir las necesidades de docencia básica de los Grados y Masters oficiales (asignaturas de formación básica y obligatorias).

e) Las Universidades españolas debieran afrontar, de inmediato, el diseño de nuevos mapas de titulaciones más racionales (especialmente en lo relativo a los Masters, pero sin olvidar los Grados) (MARTÍNEZ, R. 2012, p. 143). En cualquier caso, estos nuevos diseños no sólo deberían tomar en consideración el número de estudiantes, sino también, entre otros criterios, los relativos a la demanda habitual, la especial sensibilidad hacia el mantenimiento de ciertos estudios “estratégicos”, el fomento de las dobles titulaciones y de los masters inter-facultades e interuniversitarios, y la ponderación de la ocupación de los egresados en el mercado laboral. Y todo ello, bajo la premisa de fomentar y facilitar la transversalidad e interdisciplinariedad de las materias, las prácticas externas, y el espíritu emprendedor de los estudiantes.

f) Las Universidades deben ser conscientes de su responsabilidad social. En consecuencia, a través de la rendición de cuentas (interna y externa) debieran asegurar la calidad del servicio que prestan, determinando, con claridad, “qué hace quién y cómo lo hace”.

g) Finalmente, las Universidades públicas deben exigir y defender, con firmeza, el establecimiento de una financiación estable y suficiente, fundamentalmente pública, pero sin renunciar, en momento alguno, a la captación de nuevos recursos provenientes del sector privado, a través de la potenciación de instrumentos como, por ejemplo, el “mecenazgo” (GUERRERO BONED, S. 2012, p. 185). En este punto, resulta obligado señalar que los estudiantes, auténtica razón de ser de la Universidad, en ningún caso debieran quedar excluidos del sistema universitario por razones econó-

micas. En consecuencia, los poderes públicos debieran asumir, sin ambigüedades, un auténtico compromiso con políticas asistenciales relativas a los costes directos e indirectos del sistema, mediante una eficaz y suficiente política de becas, ayudas y subvenciones, que lejos de interpretarse como un “gasto”, debieran verse como una “inversión de futuro” en la “sociedad del conocimiento”.

En atención a lo expuesto resulta posible concluir, sin temor a equivocarse, de una parte, que los retos y desafíos que afectan a la Universidad del siglo XXI son de gran calado; y, de otra, que sólo el consenso, tras un amplio y enriquecedor debate con participación de los poderes públicos, la sociedad y los protagonistas del sistema universitario (profesorado, personal de administración y servicios y estudiantes, que en contraposición a la desconfianza que suelen generar en algunos representantes políticos y del mundo de la empresa, son especialmente valorados en las encuestas planteadas a la población y hacen posible, día a día, con un gran esfuerzo y “voluntarismo” (no bien reconocido) que la Universidad española, pese a sus dificultades (muchas de las cuales le vienen suministradas “desde fuera”), siga cumpliendo con sus funciones tradicionales y, al mismo tiempo, se enfrente, pese a la escasez de recursos económicos, a nuevas exigencias derivadas de la internacionalización, la utilización de nuevas tecnologías y la transferencia de conocimiento)⁷ abrirá el camino hacia un “cambio razonable” del sistema de gobernanza universitaria española que, en cualquier caso, deberá ser compatible con el obligado respeto a la autonomía universitaria (no exenta de una cierta transformación en su forma clásica de entenderse (CÁMARA VILLAR, G., 2012, pp.103 y ss.) y cuyo ejercicio debería tener su mayor presencia en el ámbito de la organización y el gobierno de la Universidad (EXPÓSITO, E. 2012, p. 310) y la libertad de cátedra.

⁷ Actualmente, la Universidad Pública española (y su profesorado y resto de personal) está sometida a una tensión irresoluble, pues se le exige estar entre las mejores de mundo, pero, al mismo tiempo, no se le otorgan fondos para competir por ello (ANDRADAS HERANZ, C – GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. 2012, pp. 192-193).

BIBLIOGRAFÍA REFERENCIADA

ANDRADAS HERANZ, C – GONZÁLEZ GARCÍA, J.V. "Cuestiones prospectivas del profesorado universitario", en Monográfico sobre *Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 4, junio de 2012, págs. 192-193.

BLANCO VALDÉS, R.I. "La Universidad española, "Barrendera de Ilusiones", en *La Universidad cercada. Testimonio de un naufragio*, Editorial Anagrama, Barcelona, 2013, págs. 66 y ss.

BLEIKLIE, I – ENDERS, J – LEPORI, B – MUSSELIN, Ch. "La nueva gestión pública, la gobernanza en red y la universidad como organización profesional cambiante", en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por KEHM, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2012, págs. 215 y ss.

CÁMARA VILLAR, G. "La autonomía universitaria en España hoy, entre el mito y la realidad", en el Monográfico sobre *Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, juny de 2012, págs. 103 y ss.

CASTELLÀ ANDREU, J.M. "Presentació" en Monogràfic sobre *Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, pág. 19.

DE BOER H – ENDERS, J – SCHIMANK, U. *¿Hacia una nueva gestión pública? La gobernanza de los sistemas universitarios en Inglaterra, Los Países Bajos, Austria y Alemania*, en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por KEHM, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2012, págs. 193 y ss.

EXPÓSITO, E. "Naturalesa, contingut i abast constitucional de l'autonomia universitària (enfocament jurisprudencial i doctrinal de les principals qüestions plantejades en l'article 27.10 de la Constitució)", en Monográfico sobre *Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, pág. 310.

FERLIE, E – MUSSELIN, Ch – ANDRESANI, G. "El pilotaje de los sistemas de educación superior: una visión desde la perspectiva de la gestión pública", en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por KEHM, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2012, págs. 133 y ss.

GUERRERO BONED, S. "Finançament i govern de les Universitats públiques", en Monográfico sobre *Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, pág. 185.

KEHM, B.M. "Gobernanza: ¿Qué és? ¿Es importante?", en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por la propia autora, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2012, págs. 19 y ss.

KEHM, B.M. "Introducció", en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por la propia autora, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2012, pág. 10.

MARTÍNEZ, R. "Reflexions entorn del sistema de govern de les Universitats davant del repte de la modernització de la governança universitària", en Monogràfic sobre *Canvi*

de model a la Universitat?, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, pág. 143.

OLSEN, J.P. "La dinámica institucional de la Universidad Europea", en *La nueva gobernanza de los sistemas universitarios*, compilada por Bárbara M. Kehm, Octaedro ICE-UB, 2012, pág. 73.

POGGI, A. "Politiche nazionali di riforma dei sistema universitari e processo di integrazione europeo", en *Monográfico sobre Canvi de model a la Universitat*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, págs. 27 y ss.

PONS RAFOLS, X. "La participación de la sociedad en la Universidad", en *Monográfico sobre Canvi de model a la Universitat?*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio 2012 (versión electrónica).

VALLESPÍN PÉREZ, D. 2011-I, "El método del caso como instrumento de aprendizaje en Derecho Procesal", *Revista de Educación y Derecho*, <http://revistaeducacionyderecho.com>, núm. 3.

VALLESPÍN PÉREZ, D. 2011-II, "La utilidad del método del caso como instrumento de aprendizaje en los estudios de Derecho Procesal", en *Experiencias de mejora e innovación docente en el ámbito del Derecho*, edición coordinada por Max Turull, Octaedro ICE-UB, Barcelona, 2011.

VIDAL PRADO, C. "El espacio europeo de educación superior y su implantación en las Universidades españolas", en *Monográfico sobre Canvi de model a la Universitat*, *Revista catalana de dret públic*, núm. 44, junio de 2012, págs. 253 y ss.