

Gobernanza de las universidades y gobernanza del sistema universitario

University governance and the governance in the university system

1

Enoch Albertí

Catedrático de Derecho Constitucional.
Decano de la Facultad de Derecho. *Universitat de
Barcelona*. Barcelona. Email: dega-dret@ub.edu

En los últimos años estamos asistiendo a un debate intenso sobre la gobernanza universitaria. Este debate se ha centrado básicamente en cómo deben estructurarse internamente las universidades para poder cumplir de la mejor manera posible las misiones que tienen encomendadas, que normalmente se resumen en tres fundamentales: la enseñanza superior, la investigación y la transferencia de conocimiento, misiones que, según se conciben en cada momento, determinan el papel que se atribuye a las universidades en el contexto social. Este es sin duda un debate pertinente, que toma en consideración las universidades como entidades o unidades individuales. Pero no hay que olvidar que todas ellas forman parte de un sistema, que condiciona profundamente, aunque con intensidades variables, sus estructuras, sus recursos, sus políticas y sus actuaciones, y que tal sistema, configurado esencialmente mediante decisiones externas a las propias universidades, presenta sus propios requerimientos de gobernanza. Ambas dimensiones, la gobernanza interna de las diversas entidades universitarias y la gobernanza, esencialmente externa, del sistema universitario, están sin duda estrechamente vinculadas, pero también es cierto que pueden distinguirse y que esta distinción es conveniente a efectos de identificar la responsabilidad que corresponde a los diversos actores que intervienen en ambas, en la gobernanza de las universidades y en la del sistema universitario (universidades y gobiernos, en sus distintos niveles territoriales: autonómico, estatal y también europeo, respectivamente). Sobre esta dimensión externa y de sistema quisiera focalizar esta muy breve reflexión.

Si la gobernanza interna de las universidades, entendida como conjunto de estructuras y procedimientos de decisión y de ejecución, tanto formales como informales, debe tener como finalidad última facilitar (o incluso sólo permitir) que éstas puedan cumplir

con las misiones que se les atribuyen, lo mismo cabría decir del fin que debe animar en última instancia el gobierno del sistema. Y este fin último del gobierno externo del sistema universitario no puede ser otro que el de facilitar, o incluso sólo permitir en las mejores condiciones posibles, que las distintas universidades puedan realizar adecuadamente sus misiones, sintetizadas en la creación y la transmisión del conocimiento. Para ello, es posible preguntarse qué condiciones debe cumplir la gobernanza del sistema para que pueda conseguir esta finalidad primordial.

A mi juicio, los requerimientos que deben dirigirse al gobierno del sistema universitario son esencialmente tres: debe proporcionar un marco estable y seguro; debe garantizar la autonomía de las universidades; y debe establecer formas y mecanismos adecuados de rendición de cuentas y de responsabilidad.

En primer lugar, parece claro que la primera y más elemental función que debe cumplir el gobierno externo del sistema universitario es la de proporcionar a las universidades un marco jurídico adecuado para que puedan desarrollar su actividad en ejercicio de sus misiones. Y este marco jurídico, más allá de sus contenidos concretos, que pueden variar notablemente, debe ofrecer seguridad y estabilidad. Sin esta condición general, previa y necesaria, es simplemente imposible que las universidades puedan desarrollar adecuadamente las funciones que tienen encomendadas, que requieren, por su propia naturaleza, planificación a largo plazo y cuyos resultados sólo se producen también después de un esfuerzo sostenido en el tiempo. Tanto la enseñanza superior, en sus diversos niveles de grado, postgrado y doctorado, por su extensión temporal y por su conexión con las demandas sociales, especialmente en el ámbito profesional, como la investigación, por su propio ritmo de producción y de obtención de resultados, e incluso, aunque en menor medida, la transferencia, son actividades con un ciclo temporal muy amplio, que sólo pueden desarrollarse y obtener resultados satisfactorios con un marco general que permita planificación y previsiones a largo plazo. Y ello sólo es posible si el marco en el que deben desenvolverse estas actividades tiene continuidad y estabilidad. No se trata obviamente de propugnar el inmovilismo o la resistencia al cambio, la innovación y la adaptación constante a las nuevas circunstancias. Pero deben existir elementos estructurales del sistema dentro del cual se desarrollen estas actividades lo suficientemente sólidos como para asegurar la estabilidad básica del mismo y permitir reconocer su identidad y la continuidad de sus trazos fundamentales. Sin esta primera condición, ni la docencia universitaria en sus diversos ciclos ni la investigación podrán alcanzar niveles adecuados de calidad ni la eficiencia requerida, externa e interna. Esta estabilidad del marco jurídico general sólo puede producirse como resultado de un gran acuerdo entre los actores con capacidad de decisión, presente o futura, sobre el mismo. Este marco debe suscitar el consenso suficiente para permitir su continuidad básica más allá de los cambios políticos que puedan producirse. Y hay que convenir, llegados a este punto, que el marco normativo universitario, o incluso, más general, de la enseñanza en España, no ha cumplido en absoluto esta exigencia de estabilidad básica, que se halla en la raíz de las condiciones de éxito del sistema universitario y, en general, del sistema educativo.

El gobierno del sistema universitario, en segundo lugar, debe garantizar la autonomía de las universidades. La autonomía universitaria, entendida en sentido amplio como capacidad de autodisposición de la comunidad universitaria sobre el modo de llevar a

cabo sus misiones, no es un privilegio anacrónico ni un capricho de una comunidad cerrada en sí misma, sino una condición esencial para que la universidad pueda desarrollar adecuadamente sus funciones. La autonomía es un valor instrumental al servicio de las funciones encomendadas a la universidad, y sólo en el marco de la autonomía universitaria éstas podrán desarrollarse adecuadamente. No se trata aquí, naturalmente, de extenderse sobre la justificación de la autonomía universitaria, que tiene mucho que ver con la necesidad de mantener una distancia adecuada con el poder – político, económico e incluso social –, que tendrá siempre la tentación de controlar, dominar y poner a su servicio el conocimiento que genera y transmite la universidad, que es lo que constituye la esencia de su misión y aún de su propia existencia. El conocimiento solo se puede generar y transmitir en libertad, y cualquier forma de control es en realidad una limitación, que obstaculiza o impide que se convierta en factor de desarrollo. Quisiera aquí únicamente poner el acento sobre la necesidad de reflexionar sobre el ámbito de la autonomía, que determina los asuntos que deben permanecer en la esfera de libre decisión de las universidades, los que deben ser compartidos entre éstas y los agentes políticos, y los que corresponden en exclusiva a la decisión de estos últimos.

La actual configuración de la autonomía universitaria, incluido su reconocimiento constitucional centrado en la libertad académica, y la forma en que se ha plasmado en la legislación hasta ahora no debería impedir reflexionar abiertamente sobre el ámbito y los límites de la intervención normativa en la vida de las universidades y optar, en su caso, por otras alternativas. Es pertinente por tanto replantearse qué deben regular y hasta donde las leyes y demás normas que ordenan el sistema universitario. Y entre estas opciones, convendría considerar la que otorga un amplio margen de autodisposición a las propias universidades, individualmente o en conjunto, para decidir sobre el mejor modo de cumplir con sus misiones, dejando al gobierno político sólo la determinación de aquellos elementos básicos que necesariamente deben ser comunes para que exista el sistema y las universidades se puedan relacionar con la sociedad y entre sí: la expedición y el reconocimiento de títulos, el acceso de los estudiantes, los recursos financieros públicos que se ponen a su disposición y, quizá, los principios básicos de su estructura. Prácticamente todo lo demás podría quedar dentro del campo de autodisposición de las propias universidades.

La autonomía conlleva necesariamente responsabilidad. Y, en sentido inverso, no puede exigirse responsabilidad a quien no ha podido actuar de manera autónoma. Por ello resulta fundamental que se establezcan las formas y los mecanismos a través de los cuales la sociedad, a través de sus representantes de diversa índole, exija a las universidades que respondan por los recursos que les han sido asignados en términos de cumplimiento de las misiones que les corresponden. La rendición de cuentas debe convertirse, junto con la autonomía, de la que es inseparable, en una de las piezas fundamentales del sistema, a través de la cual la sociedad interviene sobre las universidades y se produce la necesaria interacción entre ambas partes. Una universidad que recibe recursos públicos para la realización de sus misiones, que los administra libremente y se autogobierna para cumplirlas, pero que sabe que tiene que rendir cuentas de su acción y del nivel de cumplimiento y éxito en la consecución de sus objetivos, con efectos tangibles y directos, tiene mayores incentivos para realizar bien sus funciones que si simplemente se limita a cumplir con los dictados que provienen del exte-

rior, en cuya decisión no ha podido intervenir. Y, desde luego, al igual que ocurre con la autonomía, la rendición de cuentas no puede ser algo meramente formal y rutinario, sino que debe desplegarse a través de instituciones y mecanismos adecuados y debe generar consecuencias directas, tangibles e importantes, proporcionadas al grado de autonomía reconocido.

Estabilidad, autonomía y responsabilidad se convierten, así, en los tres requerimientos básicos que, a mi entender, debe cumplir el sistema en el que se insertan las universidades y que, por tanto, debe atender el gobierno externo del mismo. Una gobernanza del sistema universitario que no esté en condiciones de proporcionar estabilidad al sistema, de asegurar la autonomía de las universidades y de establecer los instrumentos adecuados para que éstas respondan ante la sociedad, no podrá lograr que las universidades cumplan adecuadamente con las misiones que les corresponden.