

# **El Sistema de Gobierno de la Universidad Española\***

**Francisco Pérez\*\***  
*Universitat de València – IVIE*

**Jose María Peiró\*\***  
*Universitat de València*

---

\* Este documento ha sido elaborado por encargo de la Secretaria General del Consejo de Universidades para el Encuentro “Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro “, a celebrar en la UIMP, Santander, los días 6, 7 y 8 de septiembre de 1999.

\*\* Los autores agradecen la colaboración prestada por el IVIE para la elaboración de este informe y, en particular, la ayuda de Lourdes Badillo, Rosa Buitrago, Daniel Escandell, Daniel Marco y Julia Teschendorff.

## ÍNDICE

<b>1. Planteamiento.....</b>	<b>6</b>
1.1. Universidades y Sistemas Universitarios .....	6
1.2. Gobierno, dirección, gestión .....	7
1.3. Metas y objetivos .....	11
1.4. ¿Quién gobierna qué en los Sistemas Universitarios? .....	16
<b>2. El actual modelo de gobierno de la Universidad en España.....</b>	<b>21</b>
2.1. El modelo de la LRU: precedentes y contexto político de su definición.....	22
2.2. Concentrar la Enseñanza Superior en las Universidades: la ausencia de una formación profesional superior .....	24
2.3. La autonomía de las Universidades y la responsabilidad social ..	26
2.4. La visión del SU y su gobierno como Sistema .....	28
2.5. El reparto de funciones entre las Administraciones Públicas, la sociedad y el personal de las Universidades .....	30
2.6. Gobierno y dirección de las Universidades en el modelo organizativo de la LRU .....	33
2.7. Desarrollo y puesta en práctica del modelo LRU.....	37
<b>3. Los problemas y tensiones actuales .....</b>	<b>41</b>
3.1. La oferta formativa .....	42
3.2. La actividad investigadora .....	43
3.3. Profesorado .....	44
3.4. Financiación y asignación de recursos.....	46
3.5. Los riesgos de la situación actual.....	47
<b>4. Las causas de los problemas (I): la intensidad de los cambios ....</b>	<b>50</b>
4.1. Los cambios en la dimensión del SU.....	52
4.2. El desarrollo económico y tecnológico de los últimos veinte años y sus consecuencias.....	68
4.3. El desarrollo social: la revolución de los derechos llega a España.....	77
4.4. Desarrollo político: descentralización y diversificación del papel del Gobierno en el SU. ....	80
4.5. Incremento del gasto universitario: alcance, límites y consecuencias .....	83
4.6. El desarrollo y diversificación de la oferta de estudios.....	88

4.7.	El desarrollo desigual de las actividades de I+D .....	92
<b>5.</b>	<b>Las causas de los problemas (II): las insuficiencias del gobierno del Sistema Universitario .....</b>	<b>97</b>
5.1	Metas, prioridades y la programación del SU .....	98
5.2.	El papel del Consejo de Universidades .....	101
5.3.	El diseño de la oferta docente e investigadora .....	104
5.4.	La financiación.....	106
5.5.	La normativa de profesorado.....	109
<b>6.</b>	<b>Las causas de los problemas (III): la crisis del gobierno de las Universidades.....</b>	<b>114</b>
6.1.	El modelo colegial de gobierno de las Universidades según la LRU.....	115
6.2.	La estructura organizativa matricial del modelo LRU: Departamentos y Centros .....	120
6.3.	Algunos cambios culturales significativos producidos en las Universidades públicas españolas tras la LRU.....	126
6.4.	Un modelo para el análisis de la cultura organizacional universitaria. ....	131
6.5.	Mecanismos de representación y participación como base de la autonomía universitaria y responsabilidades. ¿Democracia universitaria? .....	138
6.6.	Determinación de metas y objetivos: ¿Quién los formula?.....	139
6.7.	La presencia de la sociedad a través de los Consejos Sociales .....	143
6.8.	Reglas de funcionamiento y capacidad de respuesta a una situación cambiante: la flexibilidad.....	147
6.9.	Indicadores de gestión, garantías de calidad y evaluación institucional.....	155
<b>7.</b>	<b>Fortalezas y debilidades de la Universidad española desde la perspectiva de su gobierno .....</b>	<b>160</b>
7.1.	Fortalezas .....	161
7.2.	Debilidades .....	166
7.3.	Oportunidades y amenazas que se vislumbran en el entorno social.....	175
7.4.	Implicaciones para el rediseño del sistema de gobierno de la Universidad. ....	180
<b>8.</b>	<b>Bibliografía.....</b>	<b>185</b>

En los últimos años se vienen acumulando reflexiones y críticas sobre el funcionamiento de la Universidad española, que ponen de manifiesto un creciente consenso sobre las insuficiencias en los resultados de la misma. En la búsqueda de las causas de la situación actual, una parte considerable de las opiniones y los estudios disponibles (cada vez más abundantes)<sup>1</sup> dirigen su atención a algunos aspectos del actual diseño normativo, que es heredero directo de la LRU de 1983, y también a la práctica que a partir del mismo se ha generado.

El objetivo de este informe es estructurar un diagnóstico del sistema de gobierno actual de la Universidad española, basado en la documentación existente sobre el mismo y en la experiencia profesional de los autores<sup>2</sup>.

Nos parece conveniente llamar la atención desde el principio sobre tres aspectos de la aproximación que hemos hecho a este objetivo. El primero es que el informe no se centra en la composición de los órganos de gobierno, aunque se trata este punto en distintos apartados. El enfoque del problema quiere ser más amplio y, de ese modo, ofrecer también un marco de referencia para abordar ese asunto. En segundo lugar, el informe subraya que hay problemas en el gobierno de las Universidades y también en el gobierno del Sistema Universitario. Los primeros se han debatido socialmente más que los segundos y eso constituiría, desde nuestro punto de vista, la manifestación misma de un problema si reflejara que no se es consciente de la estrecha vinculación existente entre ambos. El tercer aspecto a destacar es que la valoración del funcionamiento de la Universidad española actualmente, y de la contribución y validez del modelo diseñado por la LRU, no puede hacerse bien si no se tienen

---

1 Véase los contenidos de las colecciones de ensayos editados por Michavila (1998), De Luxán (1998), Quintás (1996) y Revista de Educación (1998). Véase también Michavila y Calvo (1998).

2 En una segunda fase, los autores se proponen completar ese diagnóstico y valorar si es compartido por otros observadores de la Universidad española, mediante entrevistas con informantes cualificados (de los equipos de gobierno de las Universidades, miembros de Consejos Sociales y responsables de la administración educativa).

en cuenta los muchos e intensos cambios que se han ido produciendo. El informe plantea también la necesidad de interrogarse sobre si algunas reformas se hacen necesarias, simplemente, porque los tiempos han cambiado y las características de la Universidad española también.

A lo largo del informe se irán identificando las fortalezas y las carencias de la Universidad española actual y podremos comprobar cómo la existencia de debilidades en las Universidades y en el Sistema Universitario no implica que los logros conseguidos no sean muy importantes. A partir del diagnóstico de la situación existente, al final del informe, se plantean también las oportunidades y amenazas que puede deparar el futuro y al que habrá que mirar al abordar reformas. Aunque éstas no constituyen el objetivo explícito del informe, la voluntad de sus autores es suministrar materiales útiles para esa tarea, que habrá de comenzar por identificar los objetivos de la Universidad para las nuevas etapas que ha de recorrer.

El documento se estructura en siete apartados, dedicándose el primero a delimitar el enfoque con el que se aborda el estudio y el apartado 2 a la descripción del modelo de la LRU. Tras dedicar el apartado 3 a identificar los principales problemas y tensiones actuales, los tres apartados siguientes proponen una sistematización de las causas del problema de gobierno de la Universidad española, distinguiendo tres tipos de causas: las asociadas a la intensidad de los cambios acumulados (apartado 4), las que son atribuibles al gobierno del sistema (apartado 5) y las que corresponden a problemas de gobierno en el interior de las Universidades (apartado 6). Por último, el apartado 7 sintetiza las fortalezas y debilidades de la situación actual y las oportunidades y amenazas que pueden presentarse en el futuro inmediato de la Universidad española. Muestra también algunos escenarios que pueden considerarse en el rediseño de los órganos de gobierno universitario.

## **1. Planteamiento**

Este primer apartado debe definir dos referentes básicos para la orientación del estudio, que condicionarán el enfoque del mismo: qué se entiende por Universidad española y por gobierno de la misma.

Asimismo, debe hacer explícitas las referencias sobre las que se basará el análisis posterior del gobierno de la Universidad española. Para ello, es preciso partir de una distinción entre cuál es la *misión* de la Universidad en la actualidad, cuáles sus *metas* más relevantes y cuáles los *objetivos* de sus distintas instituciones en periodos concretos. En último lugar, ha de plantearse la cuestión de la delimitación de las competencias de gobierno entre los diferentes agentes del Sistema.

### **1.1. Universidades y Sistemas Universitarios**

La primera precisión pertinente para este análisis se refiere a si se trata de analizar los problemas de gobierno de *una* Universidad o de *la* Universidad como conglomerado institucional responsable de las actividades universitarias. En España existen por una parte múltiples Universidades, públicas y privadas, pero con mayoría abrumadora de las primeras, y también numerosas instituciones públicas que son competentes para adoptar importantes decisiones en el ámbito universitario: las Cortes Generales, las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, el Ministerio de Educación y Ciencia, las Consejerías de Educación de los gobiernos autonómicos, el Consejo de Universidades y los Consejos Interuniversitarios de algunas CC.AA. La interdependencia entre las Universidades y el resto de instituciones es notable, dado el reparto de funciones entre instituciones, de manera que está justificado

hablar de un auténtico *Sistema Universitario (SU)* y, también, de *Sistemas Universitarios* en las Comunidades Autónomas.

En esas circunstancias es imposible elaborar una visión adecuada del gobierno de las Universidades singulares sin tener a la vista un panorama más general, que contemple la concepción del gobierno del Sistema y el desempeño de las funciones que corresponden al resto de las instituciones. Por esa razón, se considerarán expresamente tanto los aspectos del gobierno del SU en su conjunto como los que se sitúan en el ámbito de los subsistemas autonómicos y, desde luego, los que se localizan en el interior de las distintas Universidades, sobre todo las públicas. La experiencia sobre las Universidades privadas es demasiado limitada para poder ofrecer un contrapunto amplio, pero no cabe duda de que en el futuro (y quizás ya en la actualidad), será un elemento de contraste interesante en algunos aspectos.

## **1.2. Gobierno, dirección, gestión**

El segundo punto sobre el que es necesaria una precisión es qué se entiende por problemas de *gobierno*, y sus relaciones y diferencias con los problemas de dirección y gestión. La distinción es necesaria para delimitar el objeto de este informe, más interesado en las metas y objetivos de carácter general y en las prácticas relacionadas con ellos que en otros muchos aspectos, importantes pero más específicos.

*Gobernar* es mandar teniendo la autoridad para ello, guiar una institución o una cosa. Por tanto, el desarrollo de las funciones de gobierno de una institución requiere poseer capacidad para determinar metas y objetivos. *Dirigir*, en cambio, es conducir rectamente hacia el lugar u objetivo señalado, de modo que en las tareas de dirección se puede considerar que la meta está fijada.

*Gestionar* es poner los medios conducentes al logro de un objetivo, de manera que en la gestión no sólo se parte de los objetivos dados, sino también de los criterios de la dirección.

En las instituciones de todo tipo existen ejemplos de separación de estas tres responsabilidades en personas u órganos diferenciados y, también, de casos en los que las tres se entremezclan, estando la propia realidad en la base de la frecuente confusión sobre las mismas. En la Universidad, y en cada una de las instituciones que integran el SU, esta triple distinción tiene sentido porque el tamaño y complejidad de las instituciones justifican la separación de las diferentes funciones mencionadas. Sin embargo, como comprobaremos, no siempre es así de hecho y no siempre se perciben separados los distintos planos. Es frecuente en grandes instituciones públicas, cuyo nivel de desarrollo organizativo es bajo, que la jerarquía implícita en la distinción entre niveles de gobierno, dirección y gestión no de lugar a niveles jerárquicos formales, sino más bien a estamentos, es decir, grupos de personas que se diferencian más por su status jurídico que por su poder y por su posición en relación con la estructura de las tareas.

De acuerdo con lo señalado, interesa precisar que los problemas de *gobierno* de la Universidad son tanto los referidos a la selección de los fines como de los medios, pues sobre ambos aspectos son competentes los órganos de gobierno. En otras palabras, mientras los directivos y gestores deben aceptar las metas y objetivos generales como dados, los que gobiernan la Universidad han de fijarlos. Pero además, el gobierno de las instituciones universitarias exige regirlas mediante la adopción de decisiones que las conduzcan a las metas fijadas. Por tanto, la bondad de la dirección, y la eficacia y eficiencia en la gestión, son instrumentos para el gobierno de los que dependerá el éxito o fracaso del mismo.

La distinción entre gobierno, dirección y gestión en el caso de la Universidad conduce a una clasificación básica de la estructura de tareas que las instituciones han de desarrollar, dada la complejidad de demandas a atender y la diversidad de recursos a combinar para afrontarlas. Para concretar esta idea de los niveles de tareas se puede distinguir los siguientes:

- 1) *Análisis de las necesidades sociales:* detectando las demandas o déficits existentes, docentes, de investigación o de otro tipo, identificando los intereses en presencia y definiendo criterios para la priorización de estas necesidades; creando sistemas de medición de los impactos que la actividad universitaria produzca.
- 2) *Identificación de las necesidades prioritarias* (docentes, de investigación y otros servicios) que se pretende satisfacer, en términos precisos y cuantificables, definiendo el grado en el cual se pretende alcanzarlas y estableciendo un sistema de medida de la efectividad de lo que se alcance.
- 3) *Diseño del servicio a ofrecer para atender cada necesidad,* describiendo las especificaciones técnicas del servicio, su calidad, su coste, el tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.
- 4) *Definición de las actuaciones para ofrecer el servicio,* fijando las etapas de su proceso de realización, desglosando los quehaceres de los distintos grupos de trabajo funcionales y especificando para todas ellas la calidad, coste, tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.

- 5) *Conversión de las actuaciones en tareas*, especificando las técnicas concretas a emplear, la calidad, coste y tiempo requeridos, y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan entre objetivos y resultados.
- 6) *Realización de las tareas*, según las especificaciones anteriores.

Estos seis niveles constituyen una *estructura jerárquica de tareas*, en la que cada nivel constituye el *supuesto previo imprescindible* para el inmediato inferior y conforma un *sistema de medición* de la adecuación del nivel inferior a las exigencias del nivel superior. Mediante la asignación de tareas a los niveles de una estructura jerárquica formal es posible definir una estructura organizativa jerarquizada, como la que ilustra el esquema 1.

**Esquema 1.- Estructura jerárquica de tareas**

	<b>Gobierno</b>	<b>Dirección</b>	<b>Gestión</b>	<b>Actuaciones</b>
I. Análisis de necesidades sociales	R	I		
II. Identificación de necesidades prioritarias	R	I		
III. Diseño de servicio	C	R		
IV. Definición de actuaciones componentes		R	I	
V. Conversión de actuaciones en tareas		C	R	I
VI. Realización de tareas materiales			C	R

Designamos por R la responsabilidad sobre la tarea; por C la colaboración necesaria para la definición de una tarea, que es responsabilidad del nivel inferior; y por I la aportación de la información precisa para la realización de una tarea que es responsabilidad del nivel superior.

En él aparece sombreada el área en el que se sitúan las tareas correspondientes al nivel de gobierno, que están relacionadas en todos los casos con las del nivel de dirección. En las dos primeras – identificación de necesidades sociales y priorización – la responsabilidad es de los órganos de gobierno y los órganos de dirección han de aportar la información necesaria, en su condición de especialistas. En la tercera – diseño de los servicios a ofrecer – la responsabilidad es ya de los órganos de dirección, pero los de gobierno deben colaborar para asegurar la adecuación del diseño a las metas y objetivos perseguidos por la institución.

### **1.3. Metas y objetivos**

La valoración del gobierno de la Universidad no puede hacerse con independencia de los fines que persigue, tanto en el plano general (la *misión* y las *metas* de las instituciones) como en los particulares y más concretos (*objetivos*), ni de los medios que elige para alcanzarlos (*modelo de dirección y modelo de gestión*). En ocasiones los desacuerdos sobre lo adecuado o no de las políticas desarrolladas por las instituciones universitarias son, en el fondo, desacuerdos sobre los fines que deben perseguirse o sobre la prioridad que debe otorgarse a cada uno de los objetivos. Otras veces el problema está en los medios puestos a disposición de quienes asumen las responsabilidades de gobierno. Es pues necesario, antes de adentrarse en el estudio de los problemas que plantea el gobierno del SU, prestar atención a estos aspectos y, sobre ellos, definir también algunas coordenadas del informe.

La generalidad y amplitud de la *misión* de una institución o un sistema institucional, y también de las *metas u objetivos generales* en las que se concreta la misma, proporcionan estabilidad y permanencia a una y otras. No es pues sorprendente que la misión y las metas atribuidas a la Universidad sean

expresadas de forma bastante similar en distintos países y diferentes momentos del tiempo y, no susciten demasiado desacuerdo. Otra cuestión distinta es la importancia que debe atribuirse a las distintas metas, pues en esa definición de prioridades suele estar uno de los puntos básicos del debate.

En el caso español, la LRU, en su artículo 1.1 se refiere a la *misión* al afirmar que *corresponde a la Universidad... el servicio público de la educación superior,... que lo realiza mediante la docencia, el estudio y la investigación*. Pero esas referencias no son muy distintas de las que pueden encontrarse en algún autor del XVIII o en el conocido ensayo de Ortega<sup>3</sup>.

En el apartado 2 de ese mismo artículo 1, la Ley enumera las funciones básicas de la Universidad para afectar al servicio de la sociedad, fijándole las siguientes *metas*: a) *la creación, desarrollo, transmisión y crítica de la ciencia, de la técnica y de la cultura*; b) *la preparación para el ejercicio de actividades profesionales que exijan la aplicación de conocimientos y métodos científicos o para la creación artística*; c) *el apoyo científico y técnico al desarrollo cultural, social y económico, tanto nacional como de las Comunidades Autónomas*; d) *la extensión de la cultura universitaria*. Estas metas no son muy distintas de las que se considera que deben perseguir las Universidades en otros países, en la actualidad y en el pasado reciente. En un excelente estudio panorámico sobre doce Sistemas Universitarios realizado hace veinte años por el ICED<sup>4</sup>, pero que mantiene en muchos aspectos su vigencia, Kerr destaca las metas compartidas por la práctica totalidad de los países: a) *la preparación de los recursos humanos para la actividad profesional* –el aspecto siempre presente, el más básico y universal, en cualquier lugar y para cualquier nivel de desarrollo; b) *la investigación básica y aplicada*; c) *la transmisión de una cultura*, si bien distintas instituciones y sistemas pueden diferir en su concepción del tipo de cultura a transmitir (religiosa, democrática,

---

<sup>3</sup> Véase sobre este punto De Luxán (1998-b).

<sup>4</sup> International Council for Educational Development (1978). Analiza los casos de Australia, Canada, RFA, Francia, Irán, Japón, Mexico, Polonia, Suecia, Tailandia, Reino Unido y USA.

histórica, moral, ética, nacional, internacional, del cambio científico) o en el énfasis puesto en sus distintos elementos; d) *el desarrollo individual*, considerando aspectos clave de la educación universitaria la formación del gusto, el carácter, la inteligencia crítica y el humanismo; e) *la prestación de servicio público*, permitiendo el acceso igualitario a la educación superior y desarrollando actividades de producción y difusión cultural y de conservación del patrimonio artístico y cultural, así como la libertad de pensamiento y la crítica.

Sin embargo, esta coincidencia frecuente en una serie de metas comúnmente atribuidas a la Universidad es compatible con la observación de que los Sistemas Universitarios y las Universidades son muy distintos entre países y bastante diferentes con el paso del tiempo. Ello se debe a que las metas reciben prioridades diferentes en distintas circunstancias y también a que las metas son alcanzadas con mayor éxito por unas instituciones que por otras. Por eso es muy relevante valorar: a) en qué se pone el acento en cada caso; b) qué influencia tienen sobre la forma de interpretar y priorizar los objetivos la tradición y situación de cada país, el periodo considerado, el nivel de desarrollo económico, social, político y científico, o el tipo de institución que se considera; c) la incidencia que sobre la capacidad de obtener resultados tienen las fórmulas de organización y gobierno elegidas para la Universidad.

El gobierno de la Universidad ha de plantearse pues en relación con las metas que se han de alcanzar pero, con frecuencia, será la identificación del énfasis puesto en unas u otras lo que resultará más relevante. El ajuste o desajuste entre la importancia relativa atribuida a cada meta y las preferencias o necesidades sociales en un periodo determinado, por una parte, y los elementos que explican los cambios en las prioridades de las instituciones y de la sociedad, son claves para valorar como bueno o malo, satisfactorio o no, es el gobierno de la Universidad.

Traducido en términos del esquema de tareas y responsabilidades anterior, el punto clave es la definición de los objetivos, que se sitúa en las tareas de nivel III (diseño del servicio), pero medida o contemplada en el marco que definen las tareas de nivel I (análisis de necesidades) y II (identificación de prioridades).

Un objetivo universitario se concreta en el diseño de un servicio que da respuesta a una necesidad social identificada como prioritaria, precisa y cuantificada. Para ello se han de describir las especificaciones técnicas del servicio, su calidad y coste, el tiempo de realización y los criterios de evaluación de las desviaciones que se produzcan sobre estos parámetros.

Las *condiciones* necesarias para que la Universidad tenga verdaderos *objetivos*, en el sentido que acabamos de describir, son de tres tipos:

- a) debe existir *gobierno*, para conocer la Universidad que tenemos, para *elaborar* el modelo de Universidad que queremos y para *priorizar* las actuaciones en función de los recursos.
- b) debe existir *dirección*, para *organizar*, coordinar e integrar los recursos en las actividades componentes de los productos a elaborar, para *conducir*, desarrollar y mantener un entorno organizativo que estimule el cumplimiento de los resultados y para *tomar decisiones*, corrigiendo las desviaciones que se produzcan.
- c) debe existir *control*, de *eficacia*, para conocer la adecuación con la necesidad identificada del servicio de respuesta y de *eficiencia*, para conocer la adecuación del producto de respuesta con los costes y uso de recursos óptimos.

La ausencia de objetivos produce la desaparición de la cadena que une el gobierno, la dirección y el control. En consecuencia, desaparece la posibilidad de diferenciar entre niveles de tareas, salvo las puramente materiales, y el abanico de niveles queda reducido a los dos siguientes: definición de tareas y realización de las mismas. En el nivel de la *definición de las tareas a realizar* se agrupan entonces confusamente los cinco primeros niveles de tareas antes estudiados, pero sin formalización y, por tanto, unidas desordenadamente y sin jerarquía entre ellas. El resultado es un simple orden de realización de tareas, falta de sistemática y que no admite el establecimiento de patrones de medida. Por su parte, la *realización de las tareas* se efectúa en el puro contexto de la orden emanada, es decir, consiste en *hacer lo que mandan*.

El estudio de la experiencia internacional de los Sistemas Universitarios enseña que en muchas de ellas hay ejemplos de cómo los problemas de gobierno responden en buena parte a las carencias de la estructura de tareas dentro de la Universidad y la definición de objetivos. Pero también permite constatar que los cambios sociales, políticos y económicos han tenido siempre consecuencias a largo plazo sobre la forma concreta de interpretar y las prioridades otorgadas a cada una de las metas comunes antes enumeradas y sobre la capacidad de cada sistema e institución de fijar objetivos. Los cambios sociales y económicos afectan frecuentemente al diseño institucional y al gobierno de la Universidad, de modo que habrá que prestar atención al triángulo formado por los efectos del cambio, las alteraciones en las prioridades y la capacidad de respuesta institucional. Subrayamos esto porque algunos de los cambios acumulados en el periodo transcurrido desde que se fraguó el esquema de prioridades que cristalizó en la LRU son tan grandes que pueden estar en la base de la percepción de algunos desajustes actuales.

#### 1.4. **¿Quién gobierna qué en los Sistemas Universitarios?**

El diseño institucional de la Universidad elegido en cada país configura unos u otros interpretos de las metas a alcanzar y les asigna responsabilidades de gobierno y dirección. La ubicación de las responsabilidades más generales indican dónde está la capacidad de orientar la Universidad hacia el logro de sus metas prioritarias, es decir, de *gobernala*. Como veremos, distinguir adecuadamente la localización de las responsabilidades será condición necesaria para poder valorar dónde se sitúan los problemas de gobierno, porque muchos de ellos son percibidos como la incapacidad de guiar a la Universidad –al Sistema, a las Universidades- hacia el logro de cada uno de sus diferentes fines con la prioridad y la eficacia socialmente deseadas.

Antes de aterrizar en el caso español actual, puede ser útil contemplar con un poco de perspectiva el gobierno de la Universidad en otros países: las principales tareas, el reparto de funciones entre Universidades y otras instituciones, públicas o privadas, y las tensiones típicas entre instituciones. Considerando esa información referida a la Universidad en otras sociedades se tiene la impresión de que, especialmente en determinados momentos, se perciben similares desajustes en el funcionamiento del SU. Al seguir los debates que han tenido lugar o se están produciendo en otros países se advierte también que las reformas son la respuesta a los problemas, y que éstas son frecuentes en todo el mundo, sobre todo en los países desarrollados.

La primera nota característica de los Sistemas Universitarios en el mundo desarrollado es su diversidad, no tanto en su dimensión (en todos los países existen *sistemas de masas*, resultado de tasas de escolarización elevadas, pero no siempre masificados) sino en el predominio de las Universidades públicas (claramente mayoritarias en Europa) o privadas (muy abundantes en Estados

Unidos y Japón) y, consiguientemente, de una financiación y unos sistemas de gobierno muy diferentes.

En los países en los que predomina la Universidad pública es más evidente la voluntad del Gobierno de estar presente en el gobierno de la Universidad. La interpretación más generalizada para justificar esa presencia es que, al tratarse de un *servicio público*, debe contribuir al logro de algunos objetivos que es competencia del Gobierno establecer (por ejemplo, la *igualdad de oportunidades* ante la educación superior, como un aspecto relevante del progreso democrático, o la contribución de la Universidad al *desarrollo económico*). En los países con una fuerte presencia de instituciones privadas (catalogables en su gran mayoría dentro de los que hoy se denomina *tercer sector*), éstas asumen voluntariamente el compromiso con esos objetivos y sus órganos de gobierno se preocupan de acreditarlos ante la sociedad (con frecuencia a través de instituciones de acreditación especializadas, no públicas también), y la presencia pública en el gobierno de la Universidad es mucho menor.

Dado que nuestro caso es predominantemente público, ésta es la referencia que más nos interesa. En el reparto de las responsabilidades de gobierno en el área universitaria entre las Universidades públicas y el resto de instituciones gubernamentales se detecta, en muchos países, una diversidad de tensiones y de respuestas que dependen de la estructura sociopolítica, la estructura del Estado, y también del nivel de desarrollo económico alcanzado.

Por lo que se refiere a la estructura sociopolítica, cuanto más pluralista es una sociedad y más ha desarrollado estructuras sociales civiles que comparten con el Gobierno el interés y la preocupación por la sociedad y sus problemas, más diversidad de organismos, de modos de funcionamiento, de respuestas en suma, se observan en el ámbito de la educación superior. En este sentido, la Universidad de corte napoleónico que ha sido característica de España y de

otros países del sur de Europa y se identifica con la *razón de Estado*, está asociada con la opción de desarrollar un solo tipo de educación superior. En cambio, en otras sociedades civiles más ricas, como la alemana, la japonesa o la norteamericana, se han desarrollado también, desde hace décadas, instituciones educativas distintas de la Universidad, más orientadas a la formación de profesionales y que diversifican las respuestas a las demandas de educación superior<sup>5</sup>.

La influencia del segundo aspecto, la estructura del Estado, sobre la diversidad de respuestas en la organización del gobierno de la Universidad pública, es evidente cuando se compara la experiencia de países unitarios, como Francia y en buena medida el Reino Unido o Italia, con países federales como Canadá, Estados Unidos o Alemania. En los países descentralizados la autonomía de las provincias, estados o *länders*, competentes en muchas materias de educación superior, se traduce en distintos criterios de organización del Sistema Universitario y diferentes modelos institucionales para gobernarlo, todo ello dentro del mismo país. La regla general es que en los países donde existe una descentralización política más intensa, se desarrolla también en mayor grado la autonomía de la Universidad, mientras que en los países más centralizados predominan prácticas de planificación y regulación homogénea del Sistema y sus instituciones.

El tercer aspecto, la influencia del nivel de desarrollo alcanzado, se refleja sobre todo en que en las sociedades más desarrolladas se observa un crecimiento de la diversidad de las demandas de educación superior y, por tanto, una dificultad creciente para responder a ellas uniformemente. De hecho, en la mayoría de los países de mayor nivel de desarrollo se observa que la diversidad de demandas ha sido asimilada mediante el desarrollo de una oferta más diversificada. En muchos casos, dentro de los sistemas de educación

---

<sup>5</sup> Véase Millet (1978)

superior hay, además de Universidades, otras instituciones que no lo son, o que lo son sólo en parte. En nuestro país, que es un caso extremo de uniformidad institucional en este sentido, se ignora con demasiada frecuencia la magnitud de la diversidad que la educación superior tiene en sociedades como EE.UU., Canadá, Alemania o Japón.

Sea cual sea el origen de la diversidad, en los sistemas de educación superior más diversificados los modelos de gobierno no son los mismos y las relaciones entre Universidades y otras instituciones de educación superior y el Gobierno, tampoco. En la mayoría de los países está muy extendido el planteamiento de que las características de este servicio educativo no permiten una organización eficaz del mismo desde el interior de la administración pública propiamente dicha y, por ello, se reconoce un mayor o menor grado de *autonomía* a cada Universidad como unidad básica que ofrece el servicio, gobernada con arreglo a un *modelo colegial*, en el que el criterio de la comunidad académica es decisivo. Pero, en la interpretación de ese principio de autonomía, existen dos grandes líneas de fuerza desde hace décadas en el escenario: a) la defensa por parte de las Universidades de su autonomía y la reclamación de mayores recursos y mayor ámbito de decisión para hacerla efectiva; b) una creciente involucración de muchos Gobiernos en la planificación de un Sistema Universitario, en el que cada vez invierten más recursos y que, por su creciente relevancia social, les obliga a prestar atención a sus resultados, con el fin de legitimar su gestión ante los ciudadanos.

Esos dos vectores se traducen en la necesidad de compartir las responsabilidades de gobierno de la Universidad –como Sistema y en cada institución, aunque se le reconozca autonomía- y también en tensiones. En la experiencia internacional las tensiones se manifiestan en los siguientes aspectos: a) los recursos y su asignación; b) los criterios de selección de alumnos; c) la selección y el régimen del profesorado; d) la importancia que deben tener las distintas metas u objetivos de las Universidades; e) la oferta académica y f) la

información disponible sobre el funcionamiento y los resultados obtenidos y la difusión de la misma. Una lista que nos resulta familiar, por nuestros debates recientes.

Muchas de estas tensiones son percibidas por los protagonistas de la vida universitaria en distintos países como el resultado de una inadecuada distribución de las competencias entre distintos órganos de gobierno. En el caso de las Universidades públicas, es frecuente que los responsables del gobierno de cada Universidad se consideren coartados a la hora de regir las instituciones, por las restricciones que se derivan de las competencias que quedan en manos del Gobierno. Y viceversa, los Gobiernos consideran en ocasiones que es la autonomía de decisión de las Universidades la que restringe su capacidad de alcanzar algunas metas socialmente deseadas. Se podría decir que, en un caso y en otro, se considera que el reparto de funciones entre órganos limita los instrumentos con que cada uno cuenta para conseguir sus fines. De este modo, la dificultad percibida como un desajuste entre las responsabilidades de gobierno de cada institución, y el reparto de instrumentos de dirección y gestión de las Universidades y del SU, se ha ido perfilando como un problema del diseño del modelo de gobierno de la Universidad, pues quienes deben mandar para perseguir determinada meta opinan que no disponen de los medios adecuados para ello y los resultados parecen no satisfacer a casi nadie.

## **2. El actual modelo de gobierno de la Universidad en España**

Dentro del marco de referencia anterior, este apartado revisará la situación actual de la Universidad en España, con el fin de perfilar el modelo de gobierno derivado de la LRU. Nuestros objetivos son: a) describir los rasgos básicos del modelo institucional elegido para articular el servicio universitario; b) la definición de las tareas de gobierno y su ubicación; c) la práctica de los últimos años. Para la sistematización del análisis van a ser contemplados, por su relevancia, los siguientes aspectos:

- 1) El modelo de la LRU: precedentes y contexto político de su definición
- 2) Las consecuencias de la opción de concentrar toda la enseñanza superior en un sólo tipo de Universidades y la ausencia de una formación profesional superior.
- 3) La autonomía de las Universidades: alcance, significado y contenido
- 4) La visión del Sistema Universitario y su gobierno como sistema
- 5) El reparto de funciones entre las Administraciones Públicas, la sociedad y el personal de las Universidades.
- 6) El gobierno y dirección de las Universidades según la LRU
- 7) El desarrollo y la puesta en práctica de dicho modelo.

## **2.1. El modelo de la LRU: precedentes y contexto político de su definición**

El preámbulo de la LRU es un texto de gran interés para entender la concepción de la Universidad que el legislador se propuso impulsar al aprobar la Ley en 1983 y, por su densidad, es difícil de resumirlo sin transcribir su mayor parte. Su aspiración es reformar las instituciones universitarias para que estén a la altura de los tiempos y, en particular, para que respondan a los desafíos de la creciente demanda de los estudiantes y al proceso de incorporación de España a Europa, de manera que la Universidad se adapte a los principios constitucionales de 1978 y al nuevo diseño del Estado de las Autonomías.

La Ley señala a la Universidad tres funciones básicas: el desarrollo científico, la formación profesional y la extensión de la cultura, que debe desempeñar con la autonomía que le reconoce la Constitución. Al mismo tiempo, se destaca que la Ley está vertebrada por la idea de que la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un servicio público a los intereses generales. Para garantizar la presencia de los intereses sociales se crea un Consejo Social, inserto en la estructura de cada Universidad y se atribuyen funciones de ordenamiento, coordinación y planificación al Consejo de Universidades.

La LRU fue promulgada en 1983, pero el modelo que la misma propone se gestó en un proceso largo, durante los años precedentes. Algunas de esas circunstancias son relevantes para las opciones que la Ley hizo y, también, para los desarrollos posteriores de la misma, tanto en el terreno normativo como en la práctica: Destacaremos, sobre todo, cuatro:

- a) En primer lugar, el papel desempeñado por la Universidad durante los últimos años del franquismo hizo de ella un lugar relevante de

expresión de las ideas de democracia y libertad, formulando las aspiraciones del conjunto del país. Esa circunstancia influyó en el desarrollo de una cultura del derecho al autogobierno y en las interpretaciones dadas al reconocimiento del mismo que realizó la LRU en el principio de autonomía de las Universidades. El reconocimiento de la autonomía en la Constitución de 1978 es una novedad sin precedentes en nuestra historia constitucional que, interpretada en la tradición de los años anteriores a la LRU, ha sido entendida con frecuencia como una reivindicación frente al resto de las instituciones, incluso frente a las que la propia LRU también reconoce un papel destacado en el gobierno de la Universidad como servicio público<sup>6</sup>.

- b) Es segundo lugar, la LRU se elabora en un periodo de desarrollo de un programa constitucional de extensión de los servicios públicos, que perseguía corregir el retraso que España presentaba respecto a otros países a finales de los setenta. Esta circunstancia contribuyó a la extensión de los ideales de la igualdad de oportunidades en la educación en general y en la enseñanza superior en particular. La creciente demanda de estudios, combinada con esos valores de referencia sobre el derecho a la educación, ha supuesto que el desarrollo del modelo de la LRU se haya producido en buena medida para responder a las exigencias del paso a una Universidad de masas y, en algunos de sus ámbitos, masificada.
- c) La voluntad del legislador de lograr un equilibrio entre el reconocimiento del papel de la comunidad académica en la adopción de decisiones autónomas y la vertebración de la Universidad como servicio público ha prosperado con dificultad, debido a una combinación de circunstancias culturales y políticas. Así, frente a la potencia de los

---

<sup>6</sup> Souvirón (1998).

profesionales académicos para promover sus puntos de vista y defender sus intereses, de la cual existe una larga tradición en todo el mundo, se ha observado una notable debilidad en la capacidad de articulación de la representación social: la falta de tradición de los Consejos Sociales, la recomposición del papel de las Administraciones Públicas como consecuencia de la descentralización y las limitaciones del Consejo de Universidades para desempeñar algunas de sus funciones, son los aspectos más destacados de dicha debilidad.

- d) La descentralización de competencias universitarias en las Comunidades Autónomas, que siguió a la promulgación de la LRU durante un periodo de más de diez años, ha supuesto muchos cambios importantes. En la actualidad el SU está integrado por un conjunto de Sistemas Universitarios regionales, dotados en parte de metas y mecanismos de gobierno y articulación propios. Esta circunstancia es destacable porque es un exponente de la diversidad actual que en ocasiones suscita perplejidad por ser mal entendida. Como en otros países descentralizados, en la España actual y para algunos de los problemas de gobierno de la Universidad, la referencia importante no es el SU ni una Universidad concreta, sino la Comunidad Autónoma.

## **2.2. Concentrar la Enseñanza Superior en las Universidades: la ausencia de una formación profesional superior**

Aunque no se trata de una opción que haga explícitamente la LRU, puede considerarse un rasgo de su diseño, y desde luego de su aplicación la ausencia de otras ofertas complementarias de educación superior alternativas a la universitaria. Ni la LRU hace mención explícita de ningún límite en la responsabilidad de las Universidades a la hora de atender a las demandas sociales, ni el desarrollo legislativo posterior ni, sobre todo, la oferta docente de

la Formación Profesional de Grado Superior han representado una alternativa real a la Universidad. Esas omisiones han tenido consecuencias importantes que hoy muchos reconocen: han permitido la extensión de la idea de que toda demanda de educación superior había de ser atendida por la Universidad y, también, que esa demanda creciente de educación superior lo es de estudios universitarios con los perfiles clásicos de los mismos y se puede atender con el enfoque tradicional de la Universidad.

Como antes se ha mencionado, en otros países como Estados Unidos, Canadá, Alemania, Japón, o recientemente el Reino Unido, el paso a la Universidad de masas se ha visto acompañado por el desarrollo de una estructura institucional más variada, con una nítida presencia de instituciones orientadas exclusivamente a una de las metas de la Universidad: la formación profesional. En el caso español, aunque sobre el papel esta opción también se contempla en la LOGSE, la completa falta de desarrollo de la misma ha resultado muy relevante por dos razones: a) produce en algunos casos la impresión de que existen carencias en la oferta del servicio público de educación superior que realizan las Universidades, en las especialidades ofrecidas o en los contenidos de las enseñanzas; b) al dirigirse todas las demandas sociales de enseñanza superior a las Universidades, en éstas se produce confusión a la hora de decidir la intensidad con la que deben otorgar prioridades y asignar recursos a las varias metas que persiguen.

Es importante subrayar estas circunstancias porque sostendremos que una parte relevante de los problemas de gobierno de las Universidades se deriva de las discrepancias sobre la importancia que se debe dar en la actualidad a los distintos fines que persiguen las Universidades: la sociedad considera que debería centrarse más el esfuerzo en la formación profesional; la Universidad, que no puede compartir esa responsabilidad con otras instituciones de educación superior, teme que eso signifique renunciar a

atender también adecuadamente a las demás metas que tiene encomendadas (investigación, difusión cultural, etc.).

Esta tensión no es nueva en el ámbito universitario. La sociedad siempre se inclina a considerar que, como ya decía Ortega, lo primero que tiene que alcanzarse es la formación cultural y profesional de los estudiantes. Ahora bien, la Universidad es *distinta, pero inseparable de la ciencia* y necesita también atender a la investigación de manera continuada. La cuestión que debe quedar ahora planteada es si es viable el gobierno de un SU en un país desarrollado (y que, por tanto, realiza múltiples demandas de educación superior), si se concentran en un único tipo de institución toda la gama de funciones que en la actualidad se reclaman del servicio público universitario.

### **2.3. La autonomía de las Universidades y la responsabilidad social**

El reconocimiento de la autonomía a las Universidades es una característica fundamental del modelo de la LRU, desarrolla el derecho fundamental reconocido en la Constitución y alinea el modelo español con la mayoría de los países desarrollados. En casi todos ellos las Universidades públicas funcionan respondiendo a distintas variantes de lo que Clark denominó, hace años, *el modelo colegial*<sup>7</sup>, en el que una parte sustancial del gobierno de las Universidades recae en los académicos.

La manifestación más clara del alcance de la autonomía en el caso español es doble. Por una parte, la larga e importante lista de materias que enumera el artículo 3.2 de la Ley, en las que dicha autonomía se reconoce. Por otra, la autonomía supone que sobre muchos temas existe para cada Universidad un amplio margen de autodisposición<sup>8</sup>, y por tanto, la posibilidad

---

<sup>7</sup> Clark (1978)

<sup>8</sup> Souvirón (1998)

de elección de una parte de su modelo gobierno, dentro del marco impuesto por la normativa.

En la propia Ley se advierte de inmediato la intención de lograr un equilibrio entre la voluntad de reconocer autonomía a la Universidad para evitar los inconvenientes de una excesiva supeditación a las burocracias públicas y al poder político, y la voluntad de incorporar la sociedad a la tarea de renovar la vida académica y transformar las instituciones. Con ese fin se declara que la Universidad no es de la comunidad universitaria y se diseña una compleja distribución de competencias, que luego examinaremos. La presencia social la introduce la LRU dentro de cada Universidad mediante la creación de los Consejos Sociales y en el conjunto del SU mediante la atribución de distintas responsabilidades a las administraciones educativas y al Consejo de Universidades.

Esa voluntad de equilibrio es uno de los aspectos que se ha revelado más problemático en la práctica, lo que quizás se ha debido a las acciones de los académicos y a las omisiones del resto de los agentes sociales y poderes públicos implicados en su logro. Muchos analistas del proceso de implantación de la LRU comparten la impresión de que la interpretación reivindicativa de la autonomía hecha por la comunidad universitaria, dirigida por los profesores, no ha tenido el adecuado contrapeso de una sociedad, tradicionalmente desinteresada por la Universidad, a diferencia de lo que sucede en otros países en los que la sociedad civil no lo deja todo en manos del Estado. En un país con una Universidad de tradición napoleónica, los poderes públicos no han acertado a valorar la importancia clave que tenía el desarrollo eficaz de las dos nuevas instituciones (Consejos Sociales y Consejo de Universidades) que tenían que colaborar a que los intereses generales estuvieran presentes, sin que fuera necesario para ello una intervención de corte gubernamental<sup>9</sup>. En esas

---

<sup>9</sup> Monserrat (1998)

circunstancias, los riesgos de que la autonomía sea interpretada desde la perspectiva de los intereses de una burocracia profesional –formada por una combinación de profesores y personal de administración y servicios- son graves, y como tales son percibidos no sólo en España, pero desde luego también aquí<sup>10</sup>.

#### **2.4. La visión del SU y su gobierno como Sistema**

Uno de los desafíos que significaba el diseño de la LRU es que el proceso de descentralización de la Universidad española asociado al mismo obligaba a resolver, por nuevas vías, los problemas a los que debía responder el Sistema en su conjunto. Con anterioridad a la reforma esa responsabilidad estaba claramente situada en el Ministerio de Educación de un Estado unitario. Tras ella, con el reconocimiento y traspaso de competencias a las Comunidades Autónomas y el desarrollo de la autonomía de las Universidades, muchas cuestiones relacionadas con el Sistema Universitario han tenido que ser reinterpretadas y la tarea no ha sido fácil.

En cualquier estructura pública multinivel como la española actual, que reconoce autonomía a instituciones subcentrales (CCAA, Universidades), hay que valorar la enorme riqueza potencial que se deriva, en primer lugar, de una mayor capacidad de adaptación a las demandas sociales. Además, la posibilidad de acumular experiencias diferentes permite, una vez difundidas y comparadas, el aprovechamiento de las mejores prácticas. Sin duda, ese proceso se está desarrollando en España, tanto en el escalón de las

---

<sup>10</sup> Kerr (1978-a) (1998-b), Clark (1997) y De Luxán (1998)

Comunidades Autónomas, cuando diseñan políticas universitarias diferenciadas (de estructura de la oferta, de financiación, etc) como en el que corresponde a las propias Universidades, que no tienen todas ya la misma orientación. Pero, al mismo tiempo, el punto más delicado de esa estructura, flexible y diversificada, es la coordinación y cooperación entre las instituciones, tanto en el ámbito de los subsistemas de las CC.AA. como entre éstas y el conjunto de las Universidades, en el seno del Consejo de Universidades. Cuanta más autonomía existe más relevante es la cooperación voluntaria, como bien saben en los países federales con más tradición.

La LRU concibe un Sistema Universitario en el que está reconocida explícitamente la diversidad y aspira a que ésta se coordine en dos ámbitos: a) dentro de cada Comunidad Autónoma, con el fin de asegurar la utilidad social de las Universidades que en ella existen, mediante la coordinación de la oferta y el control del rendimiento de las instituciones; b) en el Consejo de Universidades, al que se atribuyen funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento del conjunto del SU. Las preguntas que deben plantearse son: ¿han tenido en general estas instituciones (Comunidades Autónomas y Consejo de Universidades) capacidad de desarrollar sus competencias en estos aspectos?; ¿han generado visiones compartidas (de Sistema Universitario) de los problemas y políticas, diferenciadas o no, pero explícitas y bien estructuradas, capaces de convertirse en un marco de referencia para las Universidades?. Más adelante –apartado 5- intentaremos dar respuesta a estos interrogantes.

Cuando en el punto siguiente describamos los contenidos de las responsabilidades de las CC.AA. y del Consejo de Universidades tendrá un significado más concreto lo que ahora señalamos: el gobierno de la Universidad –y en particular, de una Universidad que se financia mayoritariamente con fondos públicos- requiere considerar problemas que se refieren a grupos de Universidades, o a todas ellas, y que deben ser atendidos por instituciones

distintas de las Universidades. En el diseño de la LRU esas instituciones están claramente identificadas (son las CC.AA. y el Consejo de Universidades) y a ellas corresponden distintas competencias de coordinación, de programación financiera y de la oferta, de planificación, de asesoramiento, etc., muy importantes. Por esa razón, en un análisis del gobierno de la Universidad estas funciones y el desempeño de las mismas por parte de las instituciones mencionadas no debe obviarse, so pena de correr el riesgo de desenfocar las causas de los problemas.

## **2.5. El reparto de funciones entre las Administraciones Públicas, la sociedad y el personal de las Universidades**

Una parte sustancial del texto de la LRU se dedica a describir las funciones que corresponden a cada una de las instituciones competentes en las tareas que han de considerarse en el gobierno, organización y funcionamiento de la Universidad. Un recorrido sistemático por el articulado permite construir una rejilla, mediante la cual se pueden concretar los bloques de materias a tener en cuenta, así como la presencia en las decisiones de las distintas instituciones, órganos o grupos. Con esa finalidad se ha construido el esquema 2. En sus columnas se enumeran los temas a considerar, agrupados en ocho categorías. En las filas se distinguen las instituciones u órganos de las Universidades que adoptan las decisiones sobre cada uno de los temas. Las seis primeras categorías agrupan temas sobre los que la Ley establece que debe producirse un pronunciamiento o decisión de alguna institución que represente a los intereses generales de la sociedad. Son las siguientes: 1) creación de Universidades y aprobación de normas básicas; 2) estudios; 3) régimen de estudiantes; 4) economía y finanzas; 5) régimen de personal y 6) elección de órganos de gobierno. El personal de las Universidades, por su parte, tiene una fuerte



presencia para decidir sobre: 5) régimen de personal, de nuevo; 6) elección de órganos de gobierno; 7) docencia y 8) investigación.

El esquema 2 ofrece con dos sombreados una imagen visual de ese reparto de competencias, agrupadas según las categorías que se acaban de escribir. Si se considera que los Consejos Sociales son un órgano de representación social pero que también forma parte de cada Universidad, se pueden distinguir tres grupos en las nueve categorías mencionadas: en las dos primeras (creación, normativa básica y planes de estudio) la mayor parte de las competencias están fuera de las Universidades; en las tres siguientes (estudiantes, personal y economía y finanzas), las competencias se comparten; en las tres últimas (docencia, investigación y elección de órganos de gobierno) las facultades están básicamente en el interior de las Universidades.

El esquema 2 ofrece también un mayor detalle de las funciones que se integran en cada categoría e identifica con un recuadro más oscuro el órgano que, dentro y fuera de las Universidades, tiene atribuida la facultad de decidir o participar significativamente en la decisión, en cada caso. Por lo que respecta al exterior de las Universidades, se comprueba que las responsabilidades se distribuyen entre los gobiernos autonómicos y el Consejo de Universidades, con una presencia especialmente destacada de éste último en las decisiones sobre los planes de estudios. En el interior de las Universidades se observa, en primer lugar, la importancia que se reconoce en la Ley a los Departamentos, como unidades básicas en la organización de la docencia y la investigación, pero también –conjuntamente con las áreas de conocimiento– en todos los temas de personal docente e investigador. Al mismo tiempo, se observa el limitado papel de los Centros e Institutos Universitarios. En tercer lugar, en el último bloque de materias, referido a los órganos de gobierno, se aprecia el amplio alcance de los mecanismos de representación que se propone en la LRU, con participación de todos los grupos de la comunidad universitaria.

La información de las tablas anteriores permite comprobar que el diseño de los ámbitos de decisión en la Universidad que hace la LRU para las Universidades públicas –las privadas no se ven afectadas por muchas de estas normas- hace que exista un reparto competencial entre órganos de la Administración Pública y Universidades y, en algunas materias importantes, con competencias compartidas entre ambas instancias. En esas circunstancias –típicas de sectores públicos descentralizados y de los países federales- está comprobado que el buen funcionamiento institucional depende crucialmente de la cooperación.

## **2.6 Gobierno y dirección de las Universidades en el modelo organizativo de la LRU**

En la propia LRU se concretan los principales órganos de gobierno y dirección de las Universidades, colectivos y unipersonales, así como sus competencias básicas. Repasemos sus características para concretar las tareas que cada uno desempeña.

Los órganos de gobierno y/o dirección colectivos de cada Universidad, establecidos con carácter general por la Ley, son el Claustro, el Consejo Social y la Junta de Gobierno.

- 1) El *Claustro*, es el máximo órgano representativo de la comunidad universitaria, elabora los estatutos, elige al Rector, aprueba las líneas generales de actuación de la Universidad, y determina dentro de los márgenes legales su propia composición.
- 2) El *Consejo Social* es el órgano de participación de la sociedad en la Universidad. Su composición viene establecida por Ley de la

Comunidad Autónoma y su presidente es nombrado por el gobierno de éste. Le compete aprobar el presupuesto y la programación plurianual de la Universidad, supervisar las actividades de carácter económico de la Universidad y el rendimiento de sus servicios, promover la colaboración con la sociedad en la financiación de la Universidad y establecer las normas que regulen la permanencia en la Universidad de los estudiantes. También, la modificación de plantillas y transformaciones de plazas vacantes y la asignación de otros conceptos retributivos con carácter individual en atención a exigencias docentes e investigadoras o méritos relevantes. Asimismo, propone la creación y supresión de Facultades y de Institutos Universitarios.

- 3) La *Junta de Gobierno* es el órgano ordinario de gobierno de la Universidad y como tal, responsable de todas las tareas que no son expresamente asignadas al Consejo Social y corresponden al más alto nivel: definición de objetivos, prioridades, diseño de servicios a ofrecer y organización de la Universidad.

Como órganos unipersonales de gobierno y dirección de carácter general para toda la Universidad, se establecen el Rector, los Vicerrectores, el Secretario General y el Gerente:

- 1) El *Rector* es la máxima autoridad académica de la Universidad. Ostenta la representación de la misma, ejerce la dirección y ejecuta acuerdos del Claustro Universitario, Junta de Gobierno y Consejo Social. Expide los títulos universitarios, realiza el nombramiento de los profesores y toma decisiones sobre las situaciones administrativas y el régimen disciplinario de los funcionarios docentes y PAS. También se le reconocen otras competencias que no hayan sido expresamente atribuidas a otros órganos de la Universidad. Resulta de especial interés

en este contexto señalar que el Rector es elegido periódicamente por el Claustro y que él nombra al equipo rectoral y al Gerente.

- 2) El *Gerente* es el responsable de la gestión de los servicios administrativos y económicos de la Universidad.

Así pues, la LRU establece en los niveles de gobierno y dirección general de las Universidades una combinación de tres componentes básicos: a) la representación de la comunidad universitaria, cuyo órgano supremo es el Claustro que determina las líneas generales de la estructura y de las políticas de la Universidad; b) el Consejo Social, que articula la participación social en la Universidad y tiene importantes competencias sobre todas aquellas cuestiones que tienen que ver con la determinación de los servicios que ha de ofrecer la Universidad en cada momento (titulaciones, tasas), y sobre la asignación, gestión y reubicación de recursos, de forma que éstos respondan a las demandas sociales, al tiempo que potencia las relaciones con la sociedad y la consecución de nuevos recursos; c) la Junta de Gobierno, que es el órgano ordinario de gobierno.

En los niveles de tareas más básicos, de gestión y desarrollo de actividades, el diseño organizativo que esboza la LRU tiene un carácter matricial, creando dos tipos de unidades estructurales: Centros y Departamentos. A ellos se añaden los Institutos, que constituyen una tercera figura más especializada que dota de adicional flexibilidad el potencial diseño de las Universidades, al permitir reforzar la intensidad de las actividades de investigación en algunas áreas mediante una unidad organizativa específica:

- 1) Los *Departamentos* son los órganos básicos encargados de organizar y desarrollar la investigación y las enseñanzas propias de sus respectivas áreas de conocimientos, en uno o varios Centros. Les corresponde

también articular y coordinar las enseñanzas y las actividades investigadoras de las Universidades.

Un elemento importante de este diseño es el establecimiento de *las áreas de conocimiento* como elemento estructurador del conjunto de disciplinas para todas las Universidades del Estado. El hecho de que uno de los elementos más importantes de la gestión de los recursos humanos académicos, como es la promoción del profesorado, se haya estructurado en función de las áreas de conocimiento ha resultado ser un elemento fundamental en la organización y el funcionamiento de las Universidades. Se puede decir que la Universidad española está básicamente organizada por áreas de conocimientos (que en cada Universidad "anidan", habitualmente, en la estructura departamental existente). Ello hace que predomine la *cultura* del área frente a la de la titulación, que exige una visión de la estructura formativa más integrada y en la que participan diversas áreas y Departamentos. También predomina en muchos casos la concepción del área como elemento definitorio de la identidad *disciplinar*, frente a un planteamiento en el que se valore la *interdisciplinariedad* y la flexibilidad para la transición de unas áreas a otras en función de la evolución de la formación y la cualificación de los profesores, fruto de la cooperación y el trabajo interdisciplinar.

- 2) Los *Centros* son los órganos encargados de la gestión administrativa y la organización de las enseñanzas universitarias conducentes a la obtención de títulos académicos. Partiendo de una antigua tradición de Centros, con la vinculación de los profesores a la unidad organizativa básica, el Departamento, y su cultura de áreas, los Centros han tenido que encontrar su espacio de nuevo al otorgarse un papel más destacado a los Departamentos.

- 3) Los *Institutos Universitarios* son unidades fundamentalmente dedicados a la investigación científica y técnica o a la creación artística, pudiendo realizar actividades docentes referidas a enseñanzas especializadas o cursos de doctorado y proporcionar el asesoramiento técnico en el ámbito de su competencia.

Cada uno de estas unidades estructurales cuenta con un órgano colectivo de Dirección (Consejo de Departamento o Instituto, Junta de Centro) y órganos unipersonales de Dirección (Decanos, Directores, etc.).

El encaje de todas estas piezas no es fácil y está produciendo algunos de los problemas de gobierno que padecen las Universidades. Es importante tener en cuenta que el buen funcionamiento de un diseño estructural de carácter matricial requiere toda una serie de mecanismos de coordinación y, sobre todo, una determinada cultura organizacional que facilite los comportamientos acordes con dicha estructura y permita aprovechar su ventaja potencial en entornos cambiantes y complejos. Sobre este punto volveremos en el apartado 6.

## **2.7. Desarrollo y puesta en práctica del modelo LRU**

El diseño de la LRU ha sido puesto en práctica mediante el correspondiente desarrollo normativo en el que han participado no sólo el Gobierno Central y las Asambleas Legislativas y Gobiernos de todas las Comunidades Autónomas, sino también, y de forma muy intensa, las Universidades al elaborar sus Estatutos y su normativa interna.

Por lo que respecta a los desarrollos e iniciativas gubernamentales, los aspectos más relevantes han sido: a) el desarrollo del papel de los Consejos

Sociales; b) la normativa sobre profesorado; c) la normativa sobre planes de estudio; d) el desarrollo de las funciones de coordinación en cada Comunidad Autónoma.

Por lo que se refiere a las Universidades, la elaboración, aprobación –y en algunos casos reformas posteriores- de los Estatutos de cada Universidad han constituido una pieza clave del desarrollo del modelo de la LRU, por su alcance en los siguientes aspectos: a) representa la interpretación que cada Universidad hace de la autonomía universitaria, dentro del marco de la LRU, como resultado de la cultura o culturas de cada institución y de las propuestas de concepción de la Universidad que prevalecen en el Claustro; b) constituye la primera ocasión para que cada Universidad defina su misión y sus metas como institución, en el marco general que la Ley define para el SU; c) define las líneas básicas del modelo de gobierno interno de la Universidad que se elige, en el ejercicio de su capacidad de autodisposición; d) define la organización de la Universidad, y los criterios de dirección y gestión de la misma en los múltiples campos en los que la Ley le reconoce autonomía (art. 3).

La cultura predominante en las Universidades en la interpretación de la autonomía, según reflejan los Estatutos, ha sido una combinación de dos elementos: los valores de la democratización, enraizados en la experiencia de las Universidades en la lucha por las libertades durante la dictadura, y los valores típicos de una burocracia profesional, en el sentido de Mintzberg<sup>11</sup>. Ambos tipos de valores han propiciado el desarrollo de una estructura organizativa sumamente descentralizada, en la que los profesionales (sobre todo los docentes) no solamente controlan su propio trabajo sino que, además, ejercen un control colectivo de las decisiones administrativas que les afectan. Para ello se ha procedido a un intenso desarrollo de reglas formales de decisión,

---

<sup>11</sup> Mintzberg(1983)

mediante la aprobación de múltiples reglamentos de funcionamiento de numerosas comisiones.

Las comisiones, creadas en los Estatutos según criterio de cada Universidad, y los propios órganos colectivos previstos en la LRU, cuya composición ha sido establecida en muchos casos de manera que los hace también muy numerosos, son piezas claves de la forma de proceder en la adopción de decisiones de gobierno en el interior de las Universidades. La autonomía en el interior de las Universidades se ha desarrollado en cascada<sup>12</sup>, conduciendo en muchos casos a un modelo de gobierno que Vallés ha denominado *autogestionario y estamental*<sup>13</sup>, con múltiples polos de agrupamiento de intereses y notables dificultades para generar y difundir las políticas de carácter global y las prioridades de la institución en su conjunto. Al mismo tiempo, y como es característico de las burocracias profesionales, esta capacidad de decidir autónomamente y de participar favorece la implicación de los individuos y su identificación con la institución, pero plantea otros problemas. El más importante para el gobierno de la institución, es que dificulta la jerarquización de tareas y concentración de responsabilidades. Junto a éste, se presentan otros problemas de coordinación, gestión, control e innovación, a los que después nos referiremos.

El modelo de Universidad que se ha desarrollado a partir de la LRU no es el único compatible con la matriz que propone la Ley, pero sin duda es resultado de la misma y de la interpretación que los distintos actores que la LRU contempla han hecho de su papel, tanto por acción como por omisión. Así, por una parte, los Gobiernos han desempeñado el suyo desde una

---

<sup>12</sup> De Luxán (1998)

<sup>13</sup> Vallés (1996)

perspectiva que refleja tres cosas: a) un cierto encogimiento ante la potencia de las Universidades en su interpretación de la *autonomía como reivindicación*; b) una insuficiente atención a la necesidad de potenciar el papel de las instituciones nacientes (Consejos Sociales y Consejo de Universidades); c) un escaso desarrollo de los elementos de programación y coordinación que siguen siendo de su responsabilidad directa.

Por otra parte, las Universidades han hecho una lectura del LRU que se ve reflejada en los Estatutos y en el funcionamiento real, de la que se han derivado unas estructuras universitarias muy planas, con organizaciones en las que la línea media y la tecnoestructura de planificación tienen muy poco peso y el vértice de gobierno y directivo es débil por varios motivos: el papel que se le atribuye a los órganos colegiados, el limitado control de la dirección sobre los procesos de adopción de decisiones y la falta de tradición de llevar a cabo una dirección estratégica de la organización. En este contexto, el esquema matricial formado por las múltiples unidades de producción de servicios docentes y de investigación (Departamentos, Institutos y Centros) funcionan con una amplia libertad (que se considera consecuencia del reconocimiento de la libertad académica, que la Ley reconoce como libertad de cátedra, de investigación y de estudio, pero que se traslada por extensión a otros aspectos organizativos y de decisión) y la estructura organizativa de la institución es débil. Sobre las implicaciones de esta aplicación del modelo volveremos, también, en el apartado 6.

### **3. Los problemas y tensiones actuales**

Después de quince años de vida de la ley, y a la vista de los resultados del funcionamiento del modelo de la LRU que acabamos de describir, en la actualidad predomina una sensación agridulce. Junto a logros innegables e importantes en este periodo de la Universidad española se advierten muchos aspectos problemáticos en casi todos los ámbitos: docentes, de investigación, financieros, de funcionamiento y, como consecuencia de todo ello, también se han abierto interrogantes sobre el modelo de gobierno. En el apartado primero se señalaba que en la mayoría de los Sistemas Universitarios existen problemas y tensiones que, cuando se repasan, resultan similares a la mayoría de los que en estos últimos años se están manifestando en la Universidad española. Así pues, se puede decir, por una parte, que también en este sentido España se ha convertido en un país *normal* y, por otra, que el modelo que se ha implantado a partir de la LRU no ha conseguido evitar algunos riesgos.

Los problemas actuales de SU no son percibidos de igual modo por todos los agentes y grupos sociales relacionados con el mismo ni, incluso, son considerados problemas por todos ellos. Precisamente esas distintas percepciones hacen que en muchos casos exista tensión, porque los grupos más preocupados por algún tema consideran necesario sensibilizar a otros grupos para su solución. Repasemos los asuntos más frecuentemente mencionados y veamos también quién los destaca y cómo. Consideraremos los problemas referidos a:

- 1) La oferta formativa.
- 2) La actividad investigadora.
- 3) El profesorado.
- 4) La financiación y asignación de recursos.

y, a partir de ello, comentaremos los riesgos de la situación actual.

### **3.1. La oferta formativa**

Los servicios docentes, como se ha señalado, ocupan un lugar muy destacado entre las metas de la Universidad en cualquier tiempo y lugar y, por eso, suscitan con frecuencia desacuerdos y tensiones en muchos lugares. Entre nosotros existen varios aspectos problemáticos:

- 1) Una parte de los usuarios de los servicios y de la sociedad se muestran críticos con la oferta formativa de las Universidades por considerar que no se ha adaptado satisfactoriamente a las demandas sociales y del mercado de trabajo.
- 2) Una minoría de profesores y expertos llaman la atención desde hace años sobre la pobre preparación docente del profesorado y el escaso reconocimiento de la calidad en éste ámbito.
- 3) Los cambios en la oferta de titulaciones han sido grandes, pero las reformas de los planes no han resultado satisfactorias y en la actualidad se encuentra abierto un nuevo proceso de revisión de los mismos.
- 4) La oferta de plazas y los procesos de selección del alumnado para regular el acceso a las titulaciones más demandadas son percibidos por las familias como un serio (y a veces inesperado) obstáculo para el desarrollo de las vocaciones de los jóvenes.
- 5) El fracaso escolar –en general significativo y en algunos casos muy elevado- es otra fuente de descontento social y de preocupación de los responsables universitarios. Los profesores, por su parte, manifiestan quejas sobre el nivel de formación de los estudiantes que acceden a la Universidad.

### **3.2. La actividad investigadora**

Este es uno de los ámbitos en los que de manera más generalizada se reconoce que se ha producido un gran avance en el periodo de aplicación de la LRU, gracias a un incremento de los recursos humanos y financieros, al desarrollo de mecanismos competitivos y la creación de estructuras de enlace de las Universidades con el resto del sistema productivo y de la sociedad para la captación de recursos y la difusión de resultados (fundaciones, OTRIs, etc.). Sin embargo, también se considera que hay problemas serios, como los siguientes:

- 1) Empresarios y políticos coinciden en considerar que la Universidad está demasiado centrada en sus propios intereses a la hora de orientar las investigaciones, faltando mayor atención a la investigación aplicada y a la difusión tecnológica.
- 2) Los investigadores más activos se quejan de falta de apoyo organizativo para las actividades de investigación dentro de las Universidades y de una más decidida priorización de líneas y proyectos.
- 3) Las instituciones y especialistas dedicados a la evaluación de resultados detectan una gran diferencia en la productividad investigadora de los distintos grupos y personas, muy parcialmente reconocida.
- 4) No se ha encontrado la fórmula para aprovechar permanentemente, bien en centros de investigación, bien en departamentos de I+D de las empresas, los recursos humanos formados en muchos campos científicos y tecnológicos, existiendo el riesgo de que el esfuerzo de formación de

investigadores españoles en nuestro país y en el extranjero, resulte en parte desaprovechado.

### **3.3. Profesorado**

La selección del profesorado, su evaluación y permanencia son objeto de debate en todos los países, como consecuencia directa de la importancia crucial que los recursos humanos tienen para el buen funcionamiento de las instituciones educativas en general. En nuestro caso, junto al reconocimiento del enorme incremento cuantitativo y cualitativo logrado –con mejoras particularmente destacables en áreas en las que hace veinte años apenas había masa crítica de especialistas-, también se detectan problemas en distintos aspectos, en ocasiones ligados a los que ya se han comentado anteriormente al hablar de docencia e investigación:

- 1) La desconfianza en los resultados de los procesos de selección, directamente derivados del desarrollo de la LRU y de la cultura predominante dentro de las distintas Universidades y áreas de conocimiento, se han generalizado hasta extremos preocupantes. Endogamia y escaso aprecio de la formación docente son las dos críticas más frecuentes, y son formuladas tanto en los ámbitos internos de la Universidad como en la sociedad.
  
- 2) La insatisfacción por las reglas que regulan la permanencia del profesorado en formación y su estabilidad está también muy extendida. De una parte, se critica el crecimiento de un volumen considerable de profesorado no estable. Por otra, algunos profesores critican la escasa movilidad y la tendencia a la consolidación de una proporción excesiva de los ayudantes en su propia Universidad de origen, en detrimento de

las oportunidades de formación de profesorado de las sucesivas promociones. Por último, la Administración Pública y los órganos de gobierno contemplan con preocupación la tendencia a la rigidez que se deriva de cualquier expansión de una titulación, pues va siempre acompañada de un proceso de consolidación de profesorado, con difícil reajuste si la orientación de la demanda cambia.

- 3) La calidad del profesorado se evalúa de manera muy desigual en sus distintas actividades. Así, mientras en la investigación ha ido desarrollándose un sistema de reconocimiento diferencial, tanto económico como académico –promociones, premios- en la docencia nada de eso sucede. En esas condiciones, el aprecio por la calidad de la docencia es escaso, en especial entre los profesores jóvenes de aquellas áreas de conocimiento en las que los valores de una cultura de la dedicación a la investigación han cuajado de forma excluyente. Una parte del profesorado se siente incómodo con esta situación y los órganos de gobierno de las Universidades empiezan a percibir los riesgos que comporta desatender la valoración de una función tan central de la institución universitaria como la docente.
  
- 4) El desarrollo de la *autonomía en cascada*, al que antes se hacía referencia, significa para algunos profesores la posibilidad de dedicar una parte de su tiempo a problemas organizativos y de funcionamiento internos. Esta dedicación de los especialistas, docentes e investigadores, a tareas de dirección y gestión de la organización es típica de las burocracias profesionales. En el caso de la Universidad española actual se refuerza al ir acompañada, en el modelo de funcionamiento desarrollado, por incentivos de diverso tipo (económicos, reducción de obligaciones docentes, capacidad de influencia en las decisiones, reconocimiento social, etc). La contrapartida es que buena parte de los profesores implicados en esas tareas no tienen verdadera formación como directivos

o gestores y no suelen poseer una visión de los objetivos conjuntos de la institución. En su actuación como directivos y gestores los académicos adoptan en muchas ocasiones posiciones que responden a la cultura de área, y que refuerzan las tendencias centrípetas y las visiones demasiado parciales de los problemas, centradas en los intereses del área de conocimiento y del Departamento al que pertenecen y al que volverán a centrar su actividad al dejar la gestión.

### **3.4. Financiación y asignación de recursos**

Otro ámbito en la que es típica la aparición de tensiones en el interior de los Sistemas Universitarios públicos es el correspondiente al volumen de recursos disponibles y su asignación. En el caso del SU, es innegable que el desarrollo de la LRU ha coincidido con una expansión enorme de los recursos dedicados a la educación universitaria en España pero, quizás precisamente por eso, también se ha incrementado el interés y la preocupación de los Gobiernos por el uso de los mismos y la presión de las Universidades para incrementarlos. Este es un terreno en el que es muy evidente que la percepción de los problemas es diversa:

- 1) Las Universidades se quejan de que reciben recursos insuficientes y alegan el bajo nivel agregado de gasto universitario en relación al PIB, en comparación con otros países y las diferencias de recursos por estudiante existentes entre Comunidades Autónomas o entre Universidades. Desde su punto de vista, el margen de maniobra para el verdadero ejercicio de la autonomía no existe sin suficiencia financiera.
- 2) Las Administraciones Públicas con responsabilidades educativas muestran una preocupación creciente ante las demandas de las

Universidades, habida cuenta del incremento de los fondos públicos dedicados a este servicio que se ha producido. Se preguntan cuál es el referente que puede fijarse para considerar que el esfuerzo se ha completado y consideran necesario disponer de criterios para la distribución de los recursos entre instituciones y para medir de algún modo los resultados.

- 3) En el interior de las Universidades se percibe la existencia de desigualdades por ramas, Centros y Departamentos, en cuanto a los recursos humanos y materiales disponibles en relación con los servicios a prestar, sobre todo docentes. La impresión es que la falta de flexibilidad impide la adaptación de los recursos a los cambios en la demanda, produciéndose holguras en unas áreas y estrecheces en otras.
- 4) En todos estos problemas, las percepciones son parciales e imprecisas porque se detecta que la información con la que se gestiona el sistema es insuficiente a todos los niveles y, además, la existente no se difunde.

### **3.5. Los riesgos de la situación actual**

El listado de problemas de los apartados anteriores es muy importante y parece que hay demasiados aspectos del actual funcionamiento del SU puestos en cuestión. A la vista de la situación, se podría afirmar que el modelo derivado de la LRU no se muestra capaz de dar respuestas adecuadas a cuestiones clave del gobierno de la Universidad española, pues parecen existir problemas referidos a la percepción de las demandas sociales, a la priorización de las necesidades a atender y al diseño de los servicios ofrecidos, es decir, a las tareas de gobierno más características.

Sin embargo, esta percepción hay que matizarla en dos sentidos. En primer lugar, ya hemos reiterado que muchas de las tensiones que aquí se advierten se dan también en el resto de los Sistemas Universitarios, en especial en el ámbito de las Universidades públicas y, por tanto, no son atribuibles específicamente a la LRU, aunque quizás sí a algunos de los rasgos que inspiraron la misma y que están presentes en la cultura predominante en nuestra Universidad y en otros Sistemas Universitarios. En segundo lugar, no pueden ignorarse los logros conseguidos durante este periodo y que –lo mismo que los fracasos- también deben imputarse a este modelo.

El objetivo central de este informe al describir el actual modelo de la Universidad española es identificar los problemas de gobierno del mismo y sus causas, como punto de partida para buscar su remedio. Pero para movilizar energías a favor de nuevas reformas es preciso tomar conciencia de los dos principales riesgos de la situación actual.

El primero de los riesgos que se corre cuando una reforma no ofrece resultados satisfactorios es que se produzca frustración. Las expectativas defraudadas tienen consecuencias negativas: desánimo de los participantes, desafección de los usuarios, reducción de apoyos externos, etc. Todo ello redundará en perjuicio de la movilización de esfuerzos para mejorar y solucionar los problemas y, sin duda, éste es un riesgo claramente presente en la Universidad española en la actualidad.

El segundo riesgo es que produzca una deslegitimación del sistema y que ya no sea respetado como punto de referencia. Este estado de opinión puede resultar muy injusto, pero puede alcanzarse si no se reacciona a los problemas y se demuestra capacidad de respuesta. En esas circunstancias, cada participante encuentra fórmulas para excusar en el conjunto su responsabilidad particular en el mal funcionamiento y actuar, cada vez más, en su propio interés.

Debemos plantearnos a continuación en qué se basa la percepción de problemas y de fracasos: ¿en un desacuerdo sobre las metas perseguidas?, ¿en un mal funcionamiento efectivo?, ¿en una inadecuada percepción de los resultados obtenidos? Desde nuestro punto de vista todo es posible, si se considera la variedad de puntos de vista reflejados en la ya amplia literatura reciente sobre los problemas actuales de nuestra Universidad, en los resultados de los esfuerzos de evaluación institucional de estos últimos años<sup>14</sup> y en las cada vez más frecuentes tomas de posición pública de responsables universitarios y de todo tipo. Así pues, es muy importante precisar más el diagnóstico sobre las causas de los problemas y, por ello, en los tres próximos apartados serán analizadas, distinguiendo entre el efecto que han producido los intensos cambios que han tenido lugar (apartado 4) y las consecuencias de los desajustes observados en el gobierno del conjunto del SU (apartado 5) y en el gobierno de las Universidades (apartado 6).

---

<sup>14</sup>Véase: Revista de Educación (1998) y Michavila (1998)

#### **4. Las causas de los problemas (I): la intensidad de los cambios**

En este primer apartado de los tres destinados a identificar las posibles causas de los problemas advertidos, se considerarán los efectos que los cambios acumulados del Sistema Universitario y en su entorno social y económico pueden haber tenido como elementos generadores de desajustes en el gobierno de la Universidad. La hipótesis de la que se parte es que las propias transformaciones que han acompañado a la evolución de la Universidad durante los años de aplicación de la LRU –a veces promovidas por la Ley, otras veces por diversas circunstancias contemporáneas- hacen que en la actualidad se perciba el modelo de gobierno diseñado en la Ley como insatisfactorio para responder a la realidad de la Universidad de este fin de siglo. Según esta hipótesis, la crisis de gobierno vendría a mostrar la incapacidad del modelo diseñado para adaptarse al cambio.

En este análisis se va a poner un acento especial en destacar la intensidad de los cambios en determinados aspectos, porque la elevada velocidad de las transformaciones hace que, en un periodo de poco más de quince o veinte años, se puedan acumular modificaciones en las circunstancias tan sustanciales que los puntos de referencia tomados en cuenta en el periodo en el que se gestó la LRU se encuentren ya muy alejados de la situación actual. De hecho, no sería absurdo considerar que una parte de los actuales problemas son el resultado del propio éxito de la LRU, como marco normativo en el que se ha desarrollado la parte de estos cambios que se refiere al propio ámbito universitario.

Posiblemente la expresión que mejor cuadre a la preocupación creciente en estos últimos años por el funcionamiento de la Universidad española es que

está inmersa en una crisis de desarrollo, derivada de su crecimiento en todas las direcciones y de las dificultades de adaptación en bastantes aspectos. El desarrollo al que nos referimos se ha producido en el propio seno del SU y en el entorno social, económico y político, y es oportuno documentar aquí algunos de los rasgos más importantes del mismo con el fin de constatar la intensidad de las transformaciones, a la que antes nos referíamos. Consideraremos, sucesivamente:

- 1) Los cambios en la dimensión del Sistema Universitario y su estructura.
- 2) El desarrollo económico y tecnológico de los últimos veinte años y sus consecuencias.
- 3) El desarrollo social y del derecho a la educación en España.
- 4) El desarrollo político y el proceso de descentralización y diversificación del papel del Gobierno en el Sistema Universitario.
- 5) El incremento del gasto universitario, su alcance, límites y consecuencias.
- 6) El desarrollo y diversificación de la oferta de estudios.
- 7) El desarrollo desigual de las actividades de I+D.

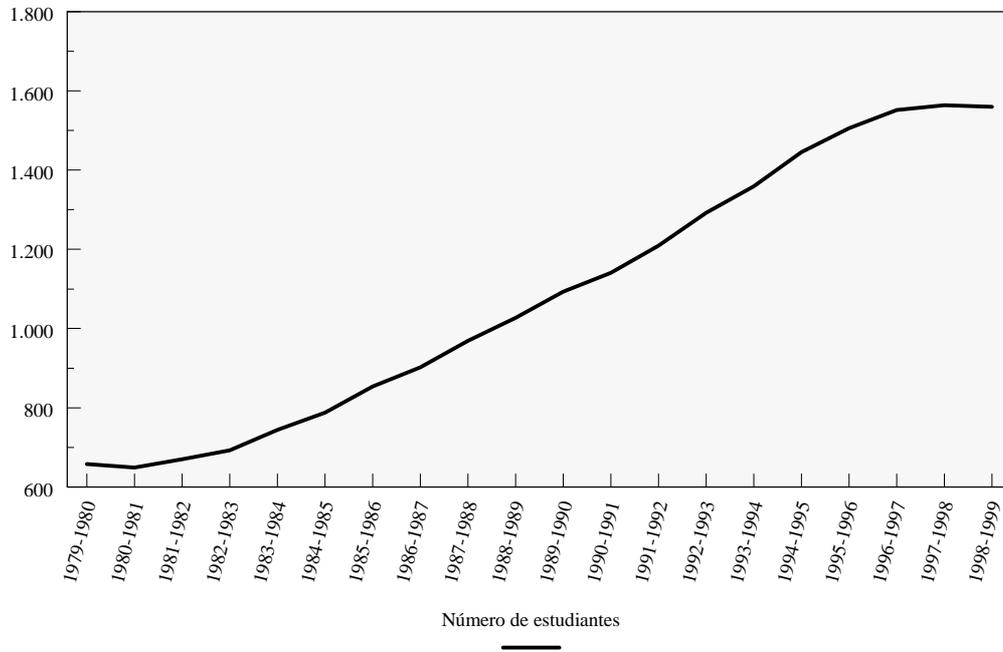
#### **4.1. Los cambios en la dimensión del SU**

En la descripción del crecimiento que ha tenido lugar es posible utilizar indicadores cuantitativos sobre la mayoría de las dimensiones del cambio y así se hará en este apartado. En otros casos, convendrá prestar atención a la relevancia de determinados cambios estructurales, presentes en lo que hemos llamado un verdadero desarrollo de la Universidad española en estos años.

La primera transformación de la que es necesario tomar nota es que durante el periodo de vigencia de la LRU se ha producido un crecimiento espectacular del número de estudiantes universitarios -ver gráfico 1- desde algo más de 600.000 hasta alcanzar las cifras de los últimos años, estabilizadas en torno a 1,6 millones. Esta evolución significa multiplicar por 2,5 el número de estudiantes y ha supuesto una elevación sustancial de las tasas de escolarización de los jóvenes con edades correspondientes a las más habituales entre los universitarios -gráfico 2-, hasta situarnos en tasas superiores al 35%, que son en la actualidad similares a las de los países europeos avanzados, aunque menores que las tasas de escolarización existentes en la más diversificada oferta de educación superior de América del Norte y algunos otros países (gráfico 3).

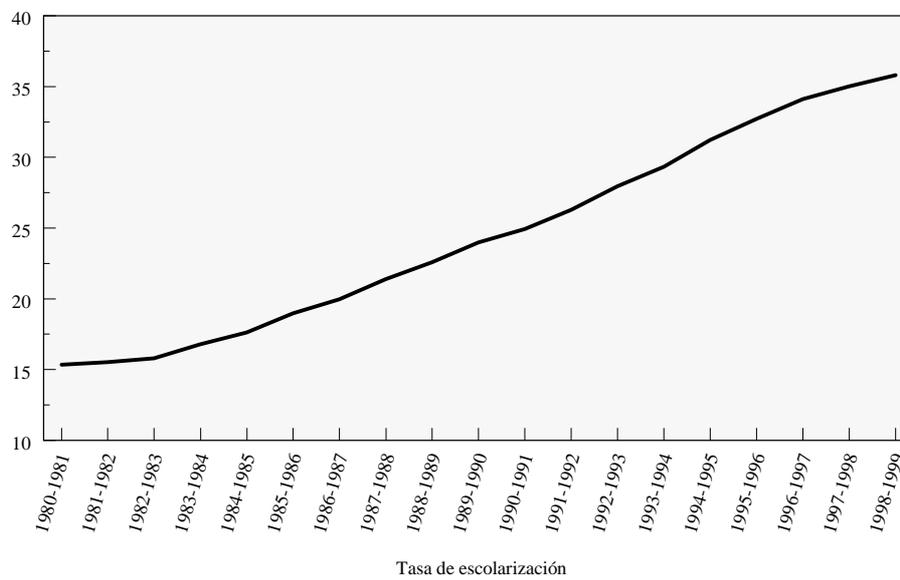
Así pues, del mismo modo que a finales de los setenta se logró universalizar la enseñanza básica y en las últimas décadas se está alcanzando la práctica universalización del acceso a la enseñanza secundaria, en este mismo periodo la Universidad española ha pasado a ser un sistema de enseñanza de masas, por el que transita uno de cada tres jóvenes españoles. En consecuencia, hay que dejar constancia de que algunos de los desajustes ahora percibidos en el SU pueden ser debidos a una inadecuada respuesta del modelo a la actual situación del mismo, pero reconociendo que ésta es muy

**Gráfico 1. Evolución del número de alumnos universitarios matriculados**  
(Miles de Estudiantes)



Fuente: Consejo de Universidades

**Gráfico 2. Evolución de la tasa de escolarización. Porcentajes**  
(Estudiantes universitarios matriculados / Población de 18 a 24 años)

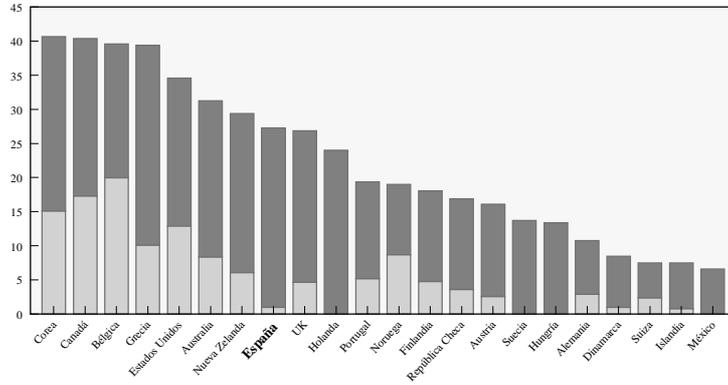


Fuente: Consejo de Universidades e INE

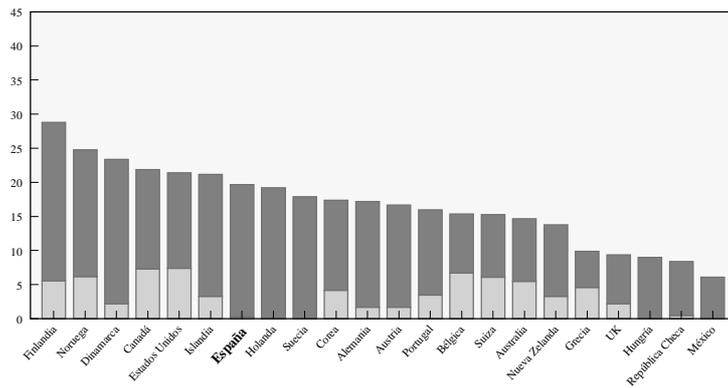
### Gráfico 3. Tasa de escolarización en educación superior. Comparación internacional

(Año 1996)

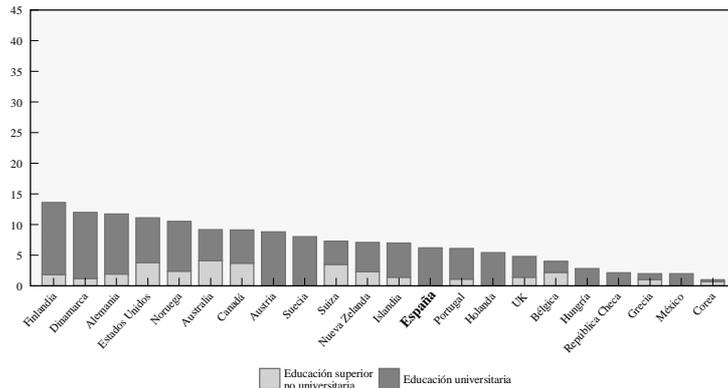
Edad: 18-21 años



Edad: 22-25 años



Edad: 26-29 años



Educación superior no universitaria
  Educación universitaria

Fuente: O.E.C.D.

distinta de la que existía cuando fue diseñado. Lo mismo, como veremos, podrá decirse de otros aspectos del SU.

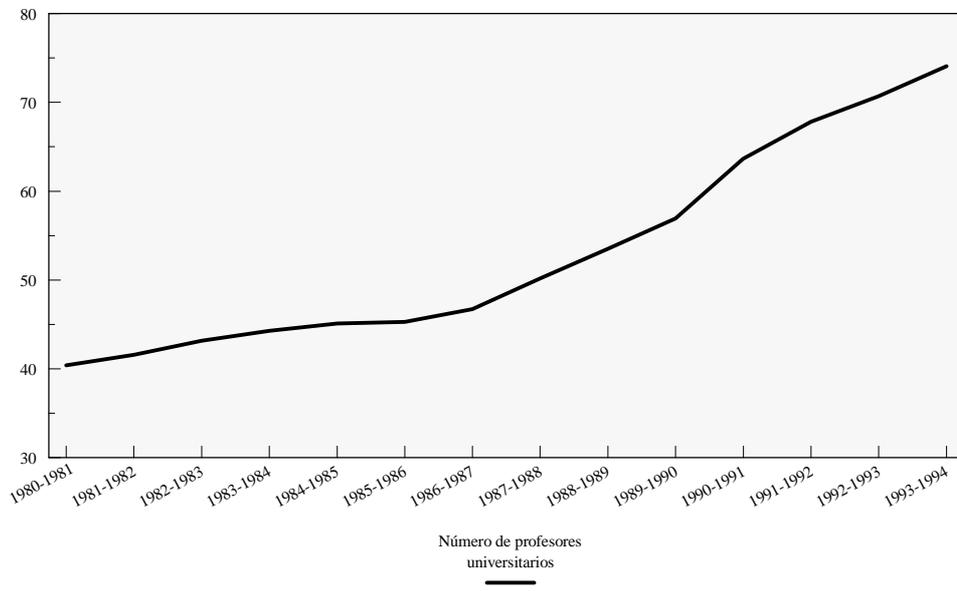
El crecimiento de una oferta de servicios como la que requiere semejante expansión del alumnado ha obligado a incrementar sustancialmente los recursos humanos del sistema, siendo especialmente importante subrayar la evolución del número de profesores<sup>15</sup> (gráfico 4), así como el esfuerzo de formación del mismo. En la actualidad hay dos veces más profesores, y en la estructura del profesorado es superior el porcentaje de doctores. No obstante, el crecimiento del alumnado ha sido mayor que el del número de profesores, de manera que la relación alumnos/profesor ha empeorado en promedio, aunque existe un gran abanico por titulaciones y Universidades en esta ratio. El mayor número de profesores deja también espacio para una mayor diversidad de orientaciones de las actividades de los mismos –a la docencia o a la investigación, fundamentalmente-, por Universidades, Departamentos y áreas, que debe ser tomada en cuenta al analizar los problemas de gobierno de la Universidad.

La expansión de la demanda de estudios no se ha producido con la misma intensidad en todas las ramas. La oferta ha respondido sólo parcialmente a los deseos de los estudiantes, como consecuencia de las limitaciones para aumentar o reasignar recursos dentro de las Universidades o por criterios sobre la necesidad de limitar el crecimiento de los titulados. En todo caso, como muestra el gráfico 5, el crecimiento del alumnado fue primero más intenso en la rama de ciencias sociales y en la actualidad en las ramas de estudios técnicos.

---

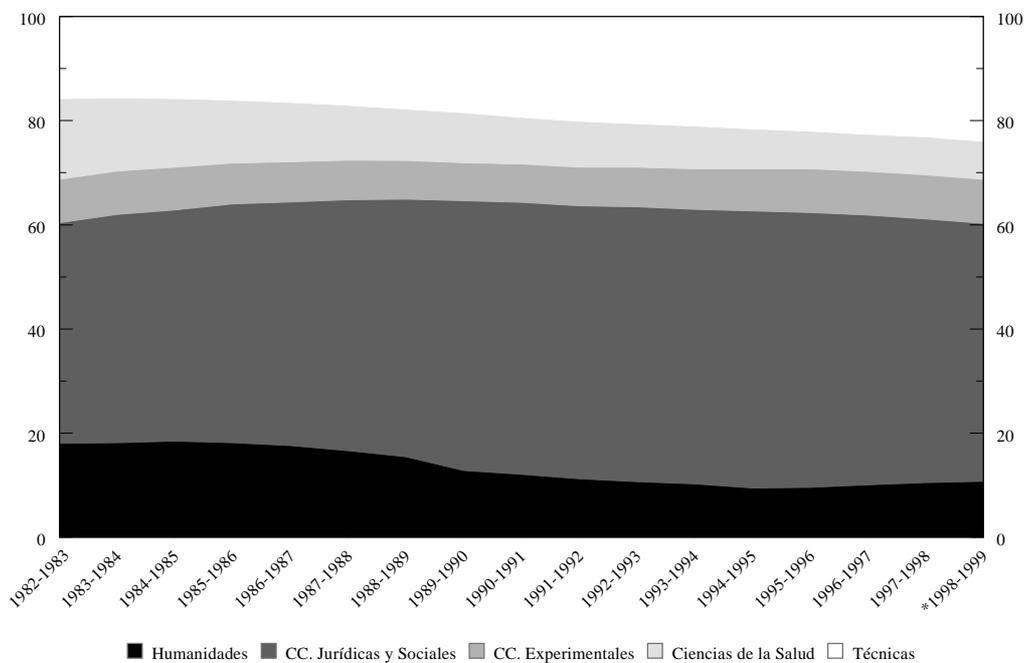
<sup>15</sup> La dificultad con la que nos encontramos para ofrecer información actualizada de variables básicas, como ésta y otras, es indicativa de la pobreza de instrumentos con la que se gobierna el sistema. En este punto, como en otros, es de lamentar el retraso con el que esta disponible la información sobre variables básicas del sistema.

**Gráfico 4. Evolución del número de profesores universitarios**  
(Miles de personas)



Fuente: Consejo de Universidades

**Gráfico 5. Evolución de la estructura del alumnado universitario por ramas de enseñanza**  
(Porcentajes)



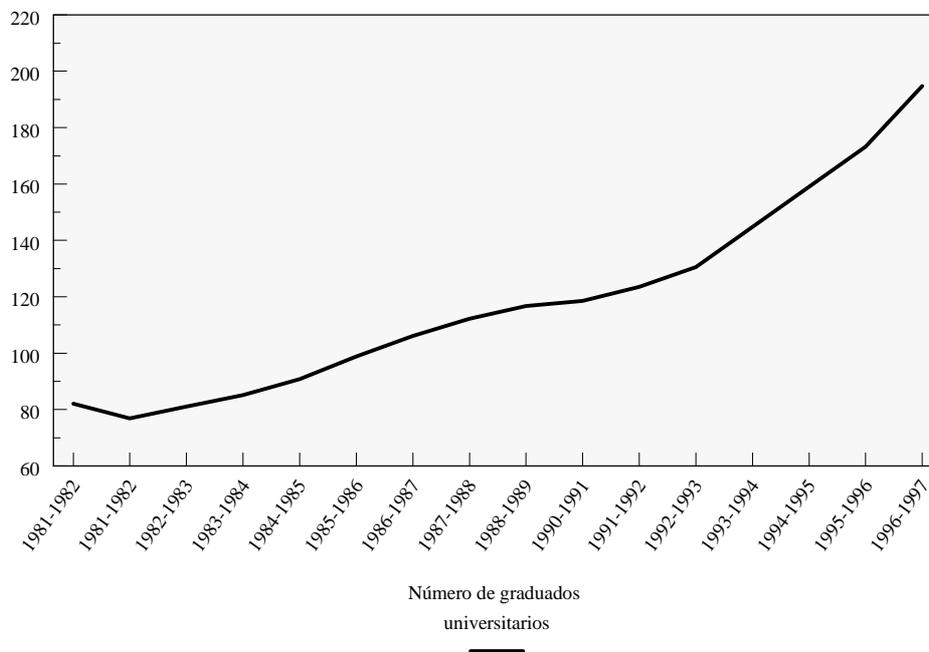
\* Datos estimados

Fuente: Consejo de Universidades

Otro indicador básico de la expansión del SU es el crecimiento del número de titulados que va produciendo el mismo. Como se aprecia en el gráfico 6, las Universidades han ido elevando el flujo de salida de titulados, hasta situarlo en una cifra próxima a los doscientos mil anuales, que también multiplica por 2,5 la existente cuando se aprobó la LRU. La consecuencia de esa continua y numerosa producción de titulados es que, en apenas dos décadas, se ha producido un cambio espectacular en el volumen total de recursos humanos con título universitario existente en España, que recoge el gráfico 7: hemos pasado de menos de millón y medio a más de tres millones y medio. La transformación es de tal magnitud que, sin ningún género de duda, ha influido en múltiples aspectos de la sociedad, al ser ahora mucho más frecuente la presencia de universitarios. Los titulados ya superan el 10% de la población adulta del país y, desde luego, su número ha afectado al tipo de actividades profesionales de los universitarios, en la actualidad jóvenes en su inmensa mayoría pues cerca de un tercio tienen menos de 30 años (ver gráfico 8).

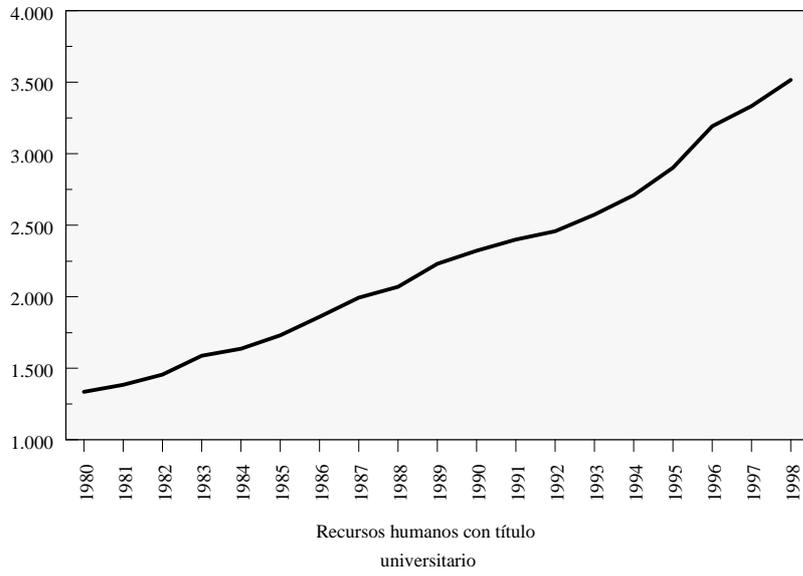
Como aproximación a las consecuencias sobre la actividad profesional de los universitarios de esta rápida transformación, obsérvense en el gráfico 9 los volúmenes de titulados ocupados y parados y en el gráfico 10 las tasas de actividad, ocupación y paro. Es inmediato constatar como en el caso de los universitarios las tasas de actividad son muy elevadas y crecientes, de modo que se puede afirmar que los recursos formados se incorporan casi en su totalidad a la oferta de trabajo, elevando el potencial productivo por varias vías. Asimismo, el crecimiento en el número de universitarios ocupados no deja lugar a dudas sobre el aprovechamiento de la mayor parte de ese potencial por el sistema productivo, existiendo en la actualidad 1,3 millones más de universitarios ocupados que en 1983. No obstante, una parte de la oferta no es aprovechada, porque las dificultades de inserción laboral de los

**Gráfico 6. Evolución del número de graduados universitarios**  
(Miles de personas)



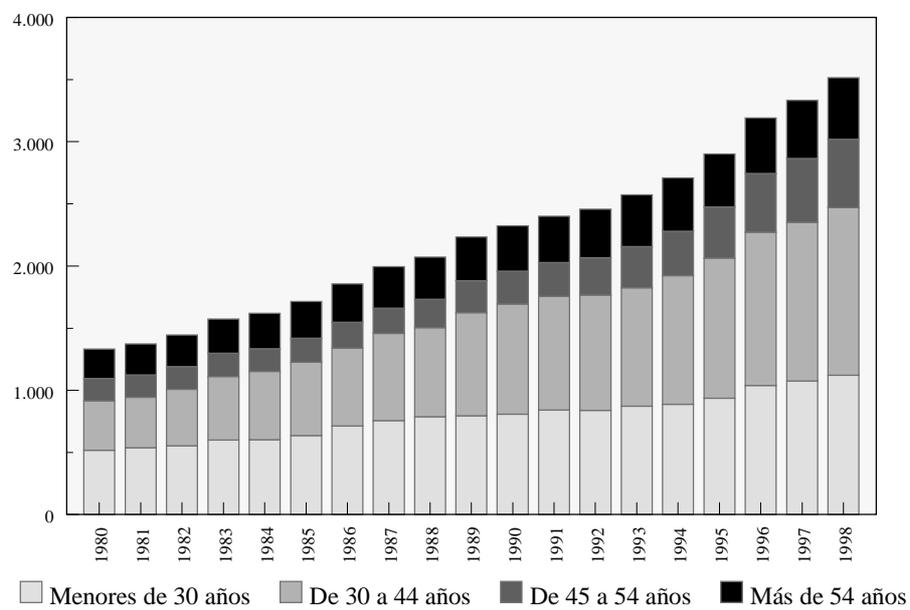
Fuente: Consejo de Universidades

**Gráfico 7. Recursos humanos con título universitario**  
(Miles de personas)



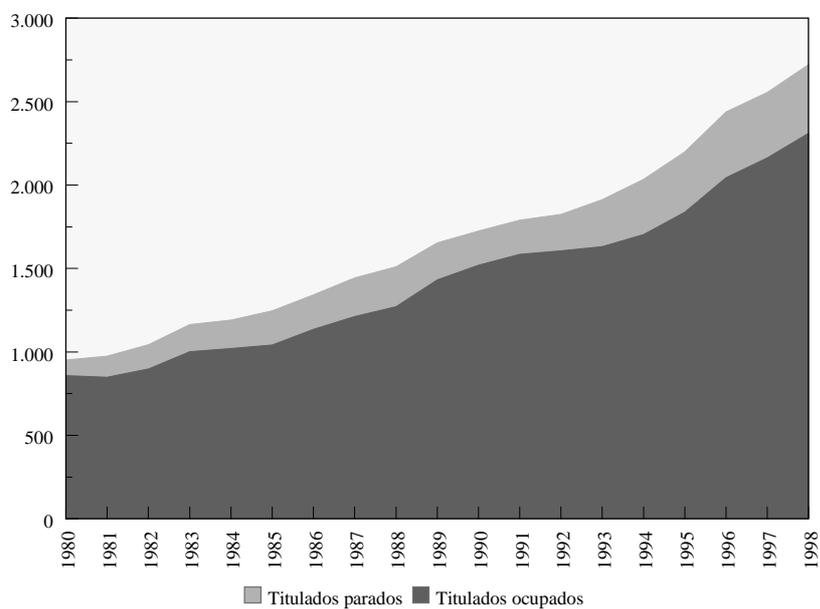
Fuente: INE, Mas, Pérez, Uriel y Serrano (1998)

**Gráfico 8. Población con estudios universitarios por tramos de edad**  
(Miles de personas)



Fuente: INE

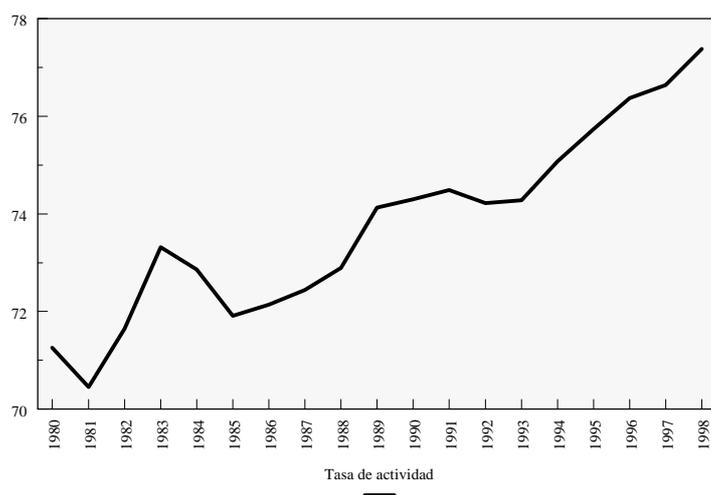
**Gráfico 9. Titulados ocupados y parados**  
(Miles de personas)



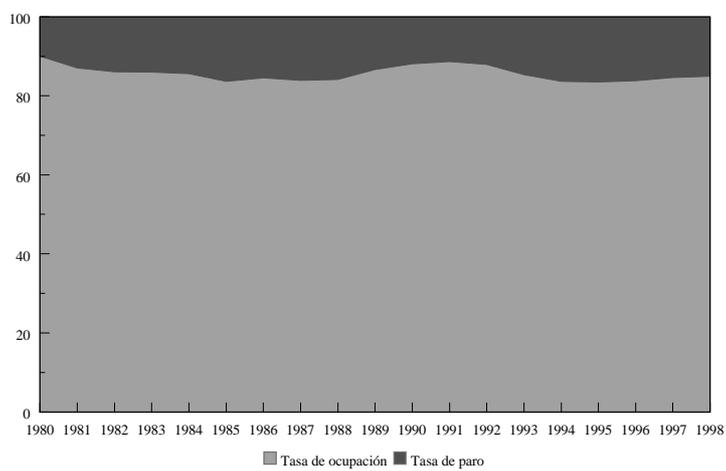
Fuente: INE, Mas,Pérez, Uriel y Serrano (1998)

**Gráfico 10. Tasas de actividad, ocupación y paro de los titulados universitarios**  
(Porcentajes)

**Tasa de actividad**



**Tasa de ocupación y tasa de paro**



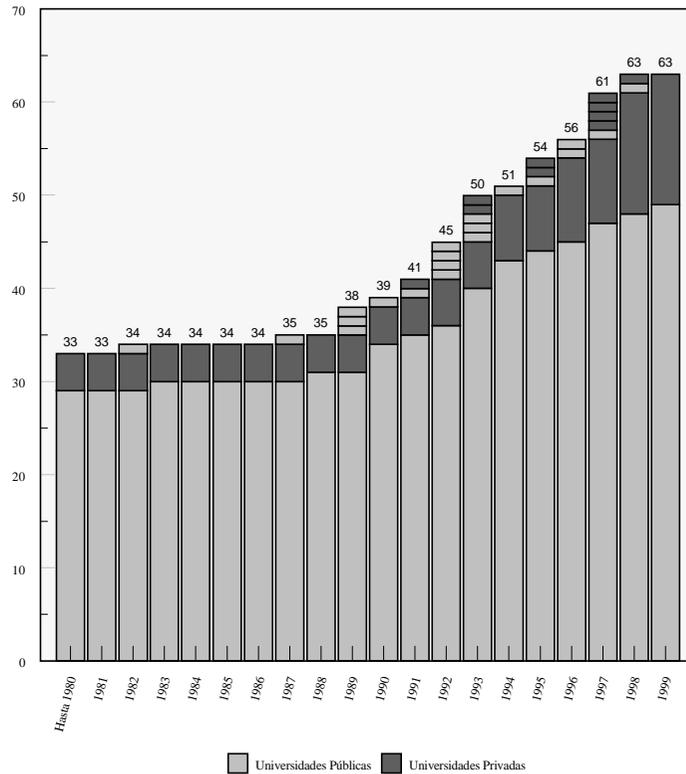
Fuente: INE, Mas, Pérez, Uriel y Serrano (1998)

universitarios jóvenes están produciendo una bolsa de paro importante y retrasando la ocupación de los nuevos titulados.

El problema de la inserción es un buen ejemplo de las dificultades que existen para hacer un diagnóstico equilibrado de la Universidad española. La percepción de que existe un problema en el gobierno de la Universidad española porque existen dificultades de inserción laboral para los titulados está muy extendida. Sin embargo, esa situación es la consecuencia de que el SU ha cambiado su dimensión a tal velocidad que el flujo de titulados, a pesar de ser masivamente absorbido por el mercado de trabajo, parece estar desbordando en los últimos años la amplitud de la puerta de entrada al empleo. Así pues, también podría decirse que el éxito no es completo, pero que ha sido muy notable.

Otro aspecto importante a considerar, para valorar la dimensión de los cambios, es la transformación en la estructura institucional mediante la que se ofrecen los servicios. En este sentido, el gráfico 11 ilustra la evolución del número de Universidades, tanto públicas como privadas en el periodo considerado. Las cifras indican que las Universidades se han duplicado pasando de 34 a 63 y muestran el retraso con el que se ha producido la incorporación al SU de las Universidades privadas, pero también señalan su fuerte expansión de los últimos años. Estrechamente relacionado con el cambio en el número de instituciones está su localización. El mapa 1 muestra el cambio espectacular que se ha producido en el acceso a la Universidad para los habitantes de muchas provincias entre 1982 y la actualidad y, también, la importancia de la diversificación de la oferta actual en Madrid (12) y Barcelona (8).

**Gráfico 11. Evolución del número de universidades públicas y privadas**



Fuente: MEC

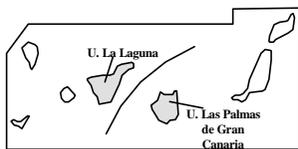
Universidades públicas	Año de fundación
1.- U. Salamanca	1.218
2.- U. Complutense de Madrid	1.293
3.- U. de Valladolid	1.346
4.- U. de Barcelona	1.430
5.- U. Zaragoza	1.474
6.- U. Santiago	1.495
7.- U. de Valencia - Estudi General	1.500
8.- U. Sevilla	1.505
9.- U. de Granada	1.531
10.- U. Oviedo	1.604
11.- U. La Laguna	1.701
12.- U. Murcia	1.915
13.- U. Autónoma de Barcelona	1.968
14.- U. Autónoma de Madrid	1.968
15.- U. País Vasco	1.968
16.- U. Politécnica de Cataluña	1.971
17.- U. Politécnica de Madrid	1.971
18.- U. Politécnica de Valencia	1.971
19.- U. de Cantabria	1.972
20.- U. de Córdoba	1.972
21.- U. Málaga	1.972
22.- U.N.E.D.	1.972
23.- U. de Extremadura	1.973
24.- U. de Alcalá	1.977
25.- U. de las Islas Baleares	1.978
26.- U. de Alicante	1.979
27.- U. de Cádiz	1.979
28.- U. Las Palmas de Gran Canaria	1.979
29.- U. León	1.979
30.- U. de Castilla-La Mancha	1.982
31.- U. Pública de Navarra	1.987
32.- U. Carlos III (Madrid)	1.989
33.- U. A Coruña	1.989
34.- U. Vigo	1.989
35.- U. Pompeu Fabra	1.990
36.- U. Jaime I de Castellón	1.991
37.- U. de Girona	1.992
38.- U. La Rioja	1.992
39.- U. Lleida	1.992
40.- U. Rovira y Virgili	1.992
41.- U. de Almería	1.993
42.- U. de Huelva	1.993
43.- U. Jaén	1.993
44.- U. de Burgos	1.994
45.- U. Oberta de Catalunya	1.995
46.- U. Miguel Hernández	1.996
47.- U. Rey Juan Carlos	1.996
48.- U. Pablo de Olavide	1.997
49.- U. Politécnica de Cartagena	1.998

Universidades privadas y de la Iglesia	Año de fundación
1.- U. de Deusto	1.886
2.- U. Pontificia Comillas	1.935
3.- U. Pontificia de Salamanca	1.940
4.- U. de Navarra	1.952
5.- U. Ramón Llull	1.991
6.- Alfonso X el Sabio	1.993
7.- San Pablo	1.993
8.- U. Antonio Nebrija	1.995
9.- U. Europea de Madrid	1.995
10.- U. Internacional de Cataluña	1.997
11.- VIC	1.997
12.- U. De Mondragón	1.997
13.- S.E.K.	1.997
14.- U. Camilo José Cela	1.998

# Mapa I. Distribución provincial de las universidades españolas

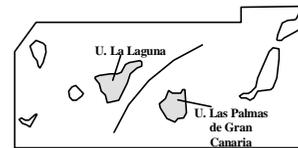
**Año 1982**



- \* U. Complutense de Madrid
- U. Pontificia Comillas
- U. Autónoma de Madrid
- U. Politécnica de Madrid
- UNED
- U. de Alcalá
- \*\* U. de Barcelona
- U. Autónoma de Barcelona
- U. Politécnica de Cataluña

Fuente: MEC

**Año 1999**



- \* U. Complutense de Madrid
- U. Pontificia Comillas
- U. Autónoma de Madrid
- U. Politécnica de Madrid
- UNED
- U. de Alcalá
- U. Carlos III
- U. Alfonso X el Sabio
- U. San Pablo
- U. Antonio Nebrija
- U. Europea de Madrid
- U. Rey Juan Carlos
- U. Camilo José Cela
- \*\* U. de Barcelona
- U. Autónoma de Barcelona
- U. Politécnica de Cataluña
- U. Pompeu Fabra
- U. Ramón Llull
- U. Oberta de Cataluña
- U. Internacional de Cataluña
- U. de Vic

Este mayor número de instituciones ha ido acompañado del paralelo crecimiento del número de Centros y Departamentos encargados de organizar las enseñanzas y la investigación, habiéndose incrementado la diversidad de situaciones (en cuanto al número de Centros y al tamaño medio de los mismos) que existe en la actualidad en un SU. La Universidad que fue concebida como plural por el modelo mismo de la LRU, es en la actualidad objetivamente diversa y es posible que el origen de algunos de sus problemas sea la dificultad de dar respuesta a dicha diversidad en el seno de un mismo marco común.

Contemplados en conjunto, los datos ofrecidos sobre algunos de los cambios en las dimensiones del SU plantean pues la pregunta siguiente: ¿es probable que un modelo diseñado en las circunstancias que precedían a la aprobación de la LRU resulte adecuado para las actuales?. Si surgen dudas ante la respuesta, más se plantearán al contemplar a continuación toda otra colección de transformaciones que se han producido en el entorno social, laboral y económico de las Universidades y que inciden sobre el funcionamiento de las mismas y del SU.

#### **4.2. El desarrollo económico y tecnológico de los últimos veinte años y sus consecuencias**

La demanda masiva de estudios universitarios, como de los anteriores niveles educativos, ha estado asociada a la mejora en los niveles de renta de España de las últimas cuatro décadas. Por una parte, el crecimiento económico ha inducido una demanda social creciente de educación; por otra, el incremento de las rentas y las sucesivas reformas fiscales han permitido al sector público obtener los ingresos necesarios para desarrollar políticas educativas de amplio alcance<sup>16</sup>. Concentrándonos en los cambios de los últimos quince o veinte años hemos de señalar, en primer lugar, que en este periodo se ha logrado

---

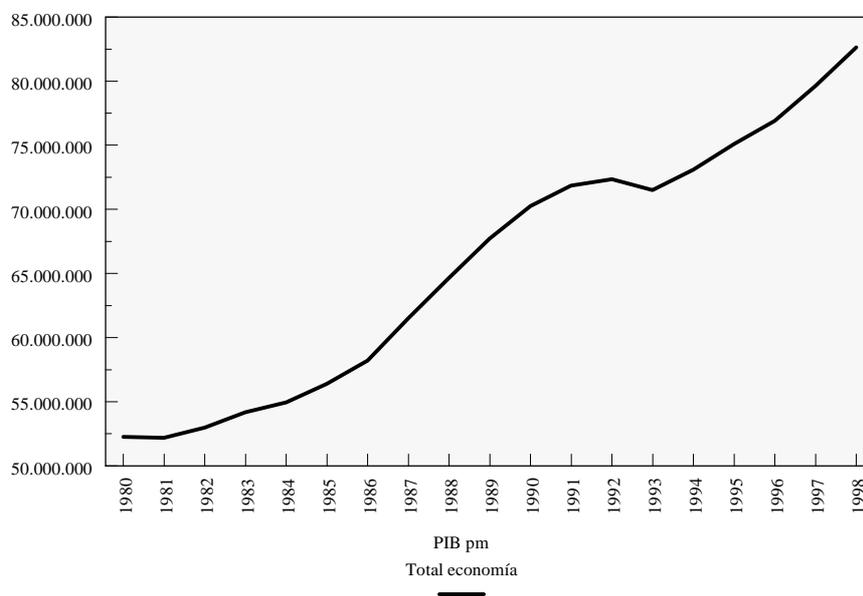
<sup>16</sup> Palafox, Mora y Pérez (1995); Pérez y Serrano (1998).

incrementar la producción real en más de un 50 por ciento (ver gráfico 12), y ello gracias sobre todo a que la economía se ha capitalizado sin cesar, acumulando recursos cada vez de mayor calidad, no sólo físicos sino también recursos humanos cualificados.

La economía española, cada vez más moderna en muchos de sus sectores, ha demostrado una notable capacidad de absorción de mano de obra cualificada. De hecho, en estos años se produce una enorme transformación de la estructura por niveles de estudios de la población ocupada, como refleja el gráfico 13. El primer escalón de esa transformación ha sido la entrada masiva en la ocupación de personas con estudios medios y el segundo la incorporación laboral de titulados universitarios. En el caso de estos últimos, los nuevos ocupados se han concentrado con especial intensidad en algunos sectores, siendo muy relevante durante algunos años la expansión del empleo público -al crecer la cobertura de los servicios educativos y sanitarios, y las propias burocracias públicas- y el crecimiento de las actividades financieras, el comercio y resto de los servicios (ver gráfico 14).

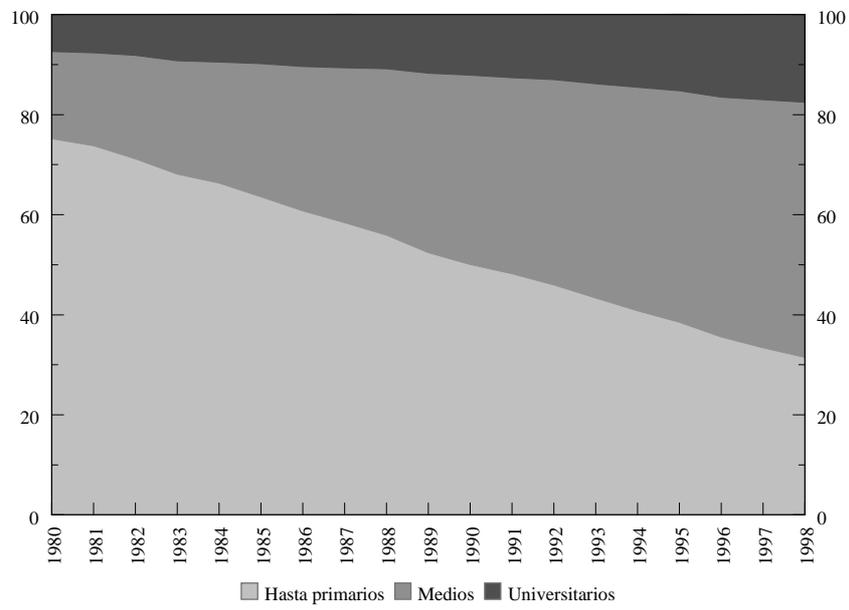
Cuando se compara la estructura porcentual de los sectores en los que se han localizado los nuevos empleos para universitarios en los doce últimos años con los datos de 1998, se aprecia que se está produciendo un cambio de composición importante. Las ocupaciones más vinculadas al sector público (Educación, Sanidad y Administración Pública), que en promedio han representado cerca del 46% de los nuevos empleos del periodo 1987-1998, habían perdido más de diez puntos porcentuales en el último año, habiendo tomado el relevo las actividades privadas de la industria y los servicios (gráfico 15).

**Gráfico 12. Evolución del PIB a precios de mercado**  
(Millones de pesetas constantes de 1998)



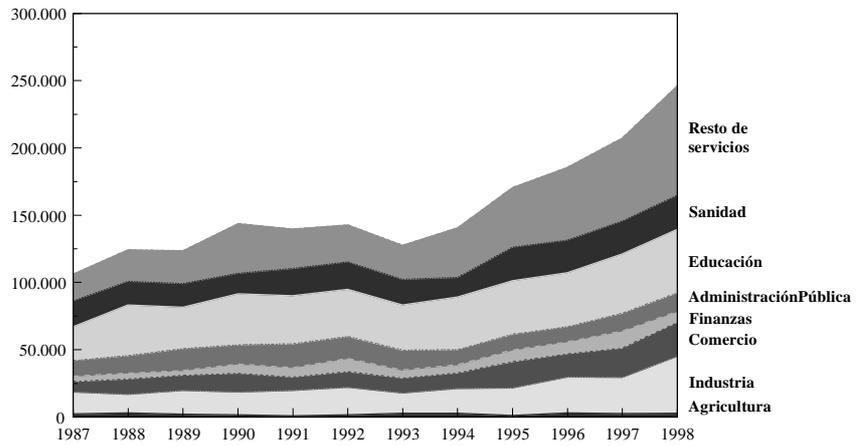
Fuente: INE

**Gráfico 13. Ocupados por nivel de estudios terminados**  
(Estructura porcentual)



Fuente: INE, Mas, Pérez, Uriel y Serrano (1998)

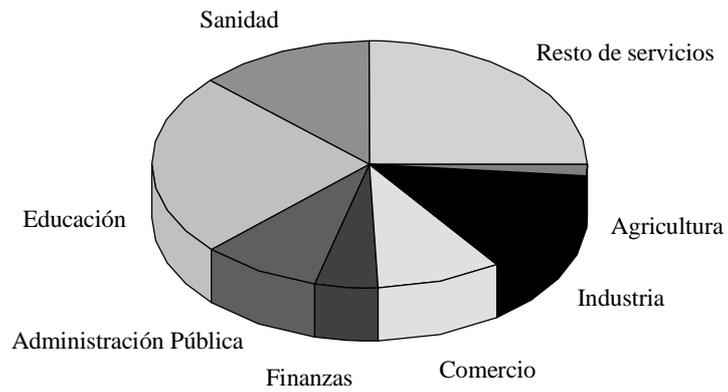
**Gráfico 14. Nuevos ocupados universitarios por ramas de actividad**  
**Evolución**



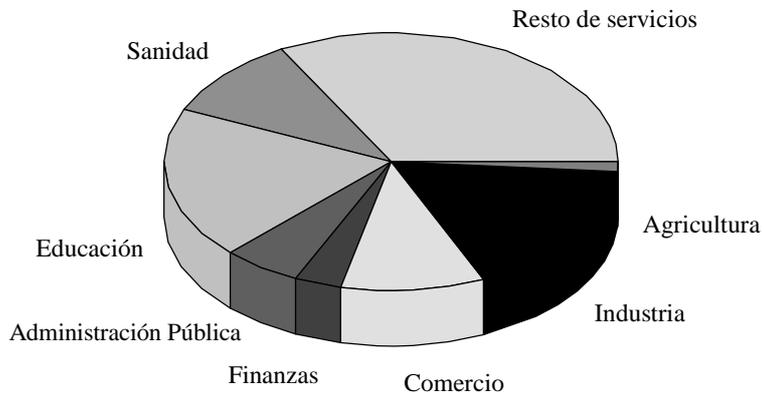
Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

## Gráfico 15. Distribución de los nuevos ocupados

Media 1987-1998



1998



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

Pero observando con atención lo que viene sucediendo en los últimos años, se aprecia que el crecimiento de las oportunidades de empleo para los nuevos titulados que va generándose no se produce con la misma intensidad que el aumento en el número de los graduados. Por ello, su tasa de paro está creciendo y se ha perdido para los más jóvenes parte de la ventaja relativa de los titulados ante el empleo (gráfico 16). Para todos los perfiles formativos, las señales que va emitiendo el mercado de trabajo indican que existen distintas dificultades de empleo para los titulados de distintas ramas de estudios, pero no de la misma intensidad (gráfico 17). Esos mensajes parecen ser concordantes con el giro que se observa en las preferencias de los estudiantes<sup>17</sup> y también en la estructura de la oferta, que va ampliándose en la actualidad con mayor intensidad en las titulaciones técnicas, tras haberse expandido primero en las de ciencias sociales (ver gráfico 5). La comparación de las tasas de paro de estas dos ramas de titulaciones puede ser indicativa de las diferentes perspectivas de empleo que llegan a producirse tras una gigantesca acumulación del número de titulados, como la que se ha producido en las titulaciones de ciencias sociales.

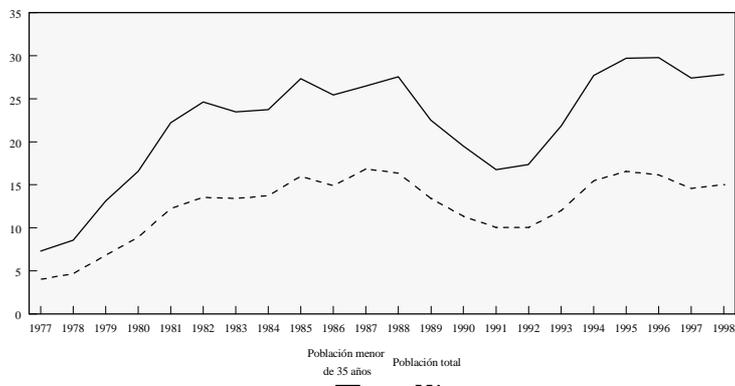
La constatación que debe hacerse es que la demanda de titulados por el mercado de trabajo y la demanda de estudios universitarios es creciente, pero que no se demanda igual de todo. En consecuencia no todas las piezas del SU tienen por qué crecer al mismo ritmo, ni tampoco ofrecer lo mismo a lo largo del tiempo, porque una vez cubiertas unas ciertas demandas profesionales las oportunidades para las ofertas formativas se modifican, a consecuencia precisamente del logro de algunos de los objetivos. Así, por ejemplo, es evidente que formar profesores para todos los niveles educativos, que fue hace

---

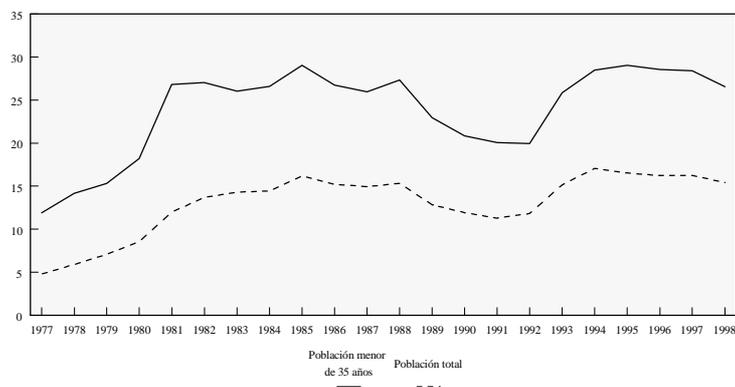
<sup>17</sup> No existe información para el conjunto de España, pero sí estudios parciales. Véase, por ejemplo, el *Libro Blanco del Sistema Universitario Valenciano (1999)*.

## Gráfico 16. Tasa de paro de los universitarios Evolución

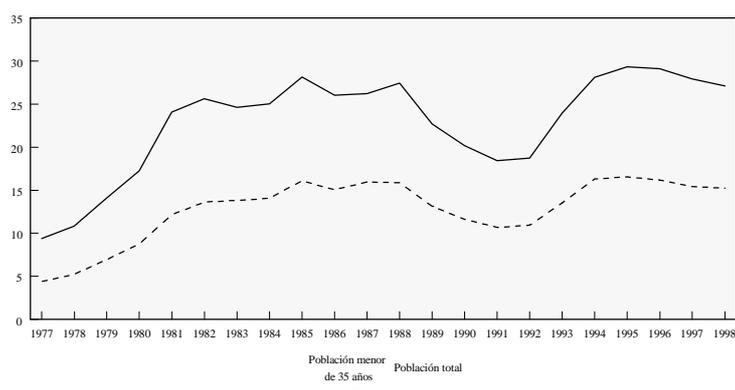
### Carreras universitarias de ciclo corto



### Carreras universitarias de ciclo largo

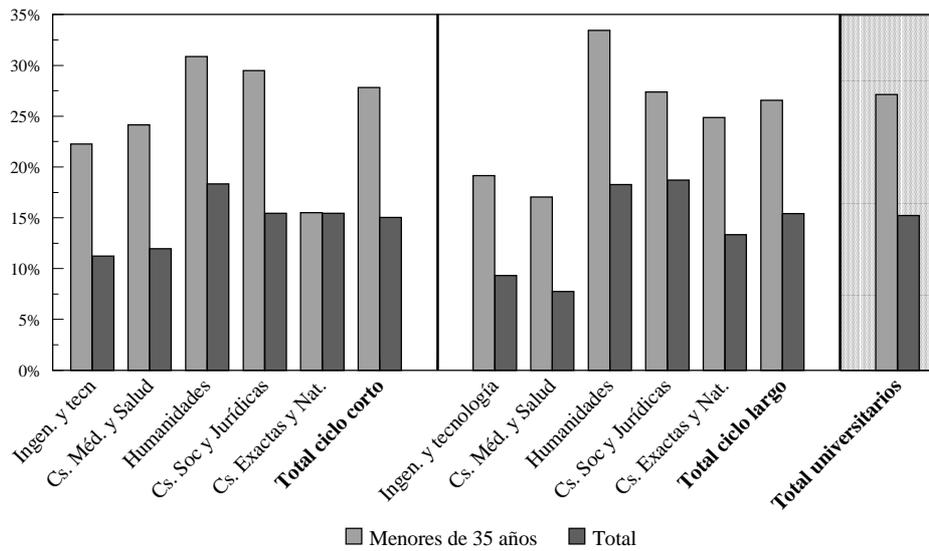


### Total universitarios



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

**Gráfico 17. Tasa de paro de la población con estudios universitarios  
España. 1998**



Fuente: Encuesta de Población Activa, INE y elaboración propia

años un reto para el país, ha pasado a ser una actividad en la que las necesidades son cuantitativas y cualitativamente distintas: lo que ahora se precisa es atender a la renovación generacional y mejorar la calidad. Y lo mismo podría decirse en otros casos: en las burocracias públicas y en el sector financiero se ha incrementado sustancialmente el número de titulados, pero no cabe esperar fuertes crecimientos futuros. Al mismo tiempo, continuamente se perciben señales de nuevas demandas y perfiles formativos insatisfechos, en una sociedad cuya economía se apoya como nunca en los recursos humanos y que, por eso, se dice que está basada cada vez más en una continua revolución científico-técnica, hasta el punto de hablarse de una *sociedad del conocimiento*.

España no es la vanguardia ante los desafíos que se presentan a las sociedades más avanzadas por este motivo, pero cada vez es más palpable que, por el nivel de desarrollo alcanzado, se encuentra enfrentada a los mismos. Que la economía y la sociedad españolas son en muchos aspectos ya avanzadas es cada vez más evidente. A consecuencia del progreso acumulado y de nuestra cada vez más definida posición como miembros de la Unión Europea y de la comunidad internacional, en todos los órdenes, el SU se enfrenta en la actualidad a unas exigencias diferentes. La pregunta que se abre ante el mismo es la siguiente: ¿se considera lo bastante flexible el modelo institucional surgido del desarrollo de la LRU para adaptarse a las nuevas circunstancias?

#### **4.3. El desarrollo social: la revolución de los derechos llega a España**

El desarrollo del actual modelo de Sistema Universitario en España ha coincidido en el tiempo con el del Estado del Bienestar, que se extiende tardíamente en nuestro país como consecuencia de nuestro atraso económico y de la situación política precedente. Si en el desarrollo del Estado del Bienestar se recuperan atrasos a un ritmo acelerado en los años ochenta, siguiendo un modelo de corte europeo que eleva el gasto público como porcentaje del PIB a

niveles similares a los del resto de los países, al mismo tiempo aspiramos a acortar distancias en nuestro acceso a un amplio sistema de derechos conquistados por las sociedades democráticas durante el siglo XX, y que constituyen, en conjunto, una auténtica revolución en los valores sociales.

El rápido desarrollo de estos dos cambios entre nosotros, ha transmitido durante casi dos décadas múltiples mensajes acerca de una omnicomprendida responsabilidad pública en la solución de los problemas de los individuos y de la comunidad en diversas áreas, una de ellas la educación. Desde esta perspectiva, la educación superior es ampliamente considerada por la opinión pública una pieza importante de los compromisos públicos con la igualdad de oportunidades y ha sido socialmente valorada sobre todo como un derecho. En la opinión social dominante han quedado en segundo plano las contrapartidas por el lado de los deberes asociadas a logro del acceso a la Universidad, aunque no cabe duda de que supone también el disfrute individual de unas oportunidades ofrecidas, sólo a algunos, con el esfuerzo de toda la comunidad.

Merece la pena subrayar este aspecto porque se trata de un cambio cultural que acompaña a otros cambios profundos que se han producido en estos años y, aunque suele ser menos destacado en los análisis de la situación de la Universidad, tiene implicaciones significativas sobre distintos aspectos de la vida universitaria. En efecto, si se reflexiona sobre la extensión con la que se contemplan los derechos se aprecia que, por lo general, se entiende que se tiene derecho: 1) a estudiar; 2) a estudiar lo que se desea; 3) a estudiar con un coste mínimo; 4) a unas mejores oportunidades profesionales una vez se ha logrado el título; 5) a un trabajo relacionado con los estudios desarrollados. Se podrá pensar que muchos ciudadanos saben que es imposible aspirar a tanto, y así es. Pero cuando eso sucede, se desarrolla con frecuencia un sentimiento de expectativas defraudadas: se siente que los derechos que se tienen no están siendo socialmente atendidos y que la responsabilidad principal es del sector público y, como una parte de él, de la Universidad pública.

Este aspecto cultural de las transformaciones acaecidas durante el periodo de aplicación del modelo universitario que estamos analizando es, quizás –aunque, sin duda, no exclusivamente-, resultado de una interpretación del Estado del Bienestar puesta en el centro del debate actual sobre las concepciones del mismo y de la Sociedad del Bienestar<sup>18</sup>. Existe la posibilidad de que parte de las críticas a la Universidad, por no responder a todas las expectativas de derechos adquiridos, sean consecuencia de una interpretación del Estado del Bienestar que ha subrayado demasiado los derechos, los ha matizado demasiado poco y no ha prestado atención ni a los deberes individuales que se derivan de optar por acudir a la Universidad y beneficiarse de sus servicios a bajo costo, ni a los deberes asumidos por unas Universidades que son autónomas, pero reciben masivamente recursos públicos para su funcionamiento.

El mensaje que se deriva de esta reflexión es que una parte de los problemas percibidos en el funcionamiento del SU pueden ser comunes a otros ámbitos del Estado del Bienestar y tienen que ver con un esquema de valores, muy extendido hoy en la sociedad española y que casi todos los Gobiernos cultivan, que atribuye demasiadas responsabilidades a las instituciones públicas y adelgaza en demasía los compromisos de los individuos y del resto de las instituciones sociales en el logro de objetivos comunes. En ese sentido, el SU es hasta cierto punto víctima de una cultura predominante, que la misma Universidad ha contribuido a desarrollar, al ser la cultural una de sus funciones específicas.

---

<sup>18</sup> Departamento de Seguridad Social del Reino Unido (1998)

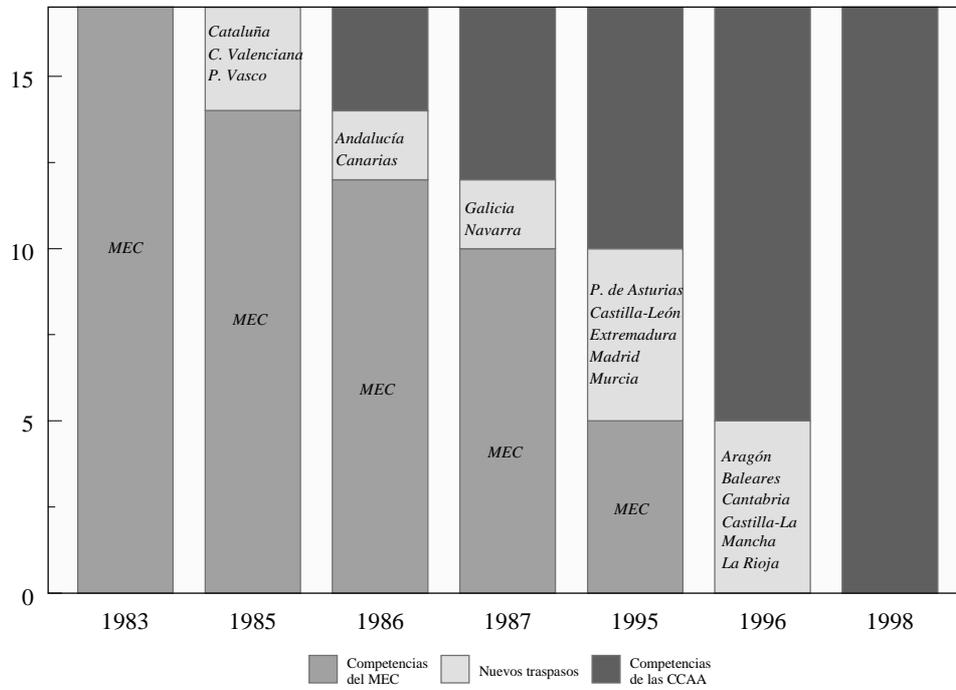
#### **4.4. Desarrollo político: descentralización y diversificación del papel del Gobierno en el SU.**

Otro aspecto en el que es evidente la intensidad del cambio en la Universidad española y su entorno es la organización del sector público, que se ha visto sometida en estas dos últimas décadas a un doble proceso, de descentralización regional y de integración europea. La incidencia de estos cambios sobre el Sistema Universitario ha sido directa, en ambos casos.

La descentralización de buena parte de las competencias gubernamentales en materia universitaria se ha producido desde la aprobación de la LRU hasta la actualidad, al ritmo que ilustra el gráfico 18. En él se aprecia cómo ha ido aumentando el número de Sistemas Universitarios regionales, al transferirse las competencias sobre esta materia. En el seno de las CCAA, dichos sistemas tienen autonomía para interpretar de modo diferente las políticas a desarrollar en importantes aspectos como la oferta formativa, la financiación, la organización institucional o la programación.

Esta descentralización ha supuesto, por lo general, una implicación más directa de los Gobiernos responsables de los asuntos universitarios, con un esfuerzo financiero mayor en muchos casos. También, se ha producido una visualización más explícita de las tensiones entre Universidades y Administración, tanto en las cuestiones económicas como en otros aspectos, como las decisiones sobre distribución de titulaciones o la interpretación de las funciones de coordinación y programación. A diferencia de la preocupación por la pérdida de la uniformidad que algunos manifiestan, desde nuestro punto de vista la diversidad de experiencias regionales empieza a convertirse en un rico patrimonio, que permite comparar diversas prácticas y, en ocasiones, imitar las más satisfactorias y eficaces.

**Gráfico 18. Traspaso de competencias gubernamentales en materia universitaria a las CC.AA.**



Fuente: Consejo de Universidades

Otro aspecto menos atractivo de la descentralización, pero también presente, es la tentación de los Sistemas Universitarios regionales o las Universidades de cerrarse sobre sí mismos, dificultando la movilidad de estudiantes o profesores, o limitando la competencia a la más amplia escala. Existen presiones en esa dirección, sin duda, aunque también en la dirección contraria, pues en estos mismos años se ha desarrollado una amplia actividad, previamente inexistente, de los múltiples grupos de investigación que compiten a escala española y europea para captar recursos.

En efecto, participar en la construcción europea ha sido muy relevante en la política universitaria española para consolidar los aires de apertura y competencia, en una parte al menos, de la comunidad universitaria. Por lo que se refiere a los estudiantes, la escasa movilidad interna se complementa con los desplazamientos crecientes de miles de estudiantes a otros países, lo que contemplado en perspectiva histórica constituye un progreso extraordinario. Asimismo, la participación de los investigadores españoles en los programas de investigación europeos es cada vez mayor, aunque, desde luego, sólo una minoría se ha incorporado a esas prácticas.

Todos estos cambios en el plano político han contribuido, junto con la propia autonomía universitaria, a configurar una Universidad mucho más plural. Es posible que algunas de las dificultades que se perciben sean consecuencia de la necesidad de hacer compatible esa pluralidad con una visión bien estructurada del conjunto del Sistema y que, por ello, en la medida en que no se ha logrado dé la impresión en ocasiones de que, más que diversidad, existe confusión.

#### **4.5. Incremento del gasto universitario: alcance, límites y consecuencias**

Si se considera la información disponible, no cabe duda que en estos años la situación financiera de la Universidad ha mejorado, como indican los siguientes datos. En primer lugar, el incremento de recursos en términos reales dedicados a la Universidad ha sido notable (gráfico 19) y más intenso que el fuerte crecimiento del número de alumnos, de manera que el gasto por alumno en términos reales ha crecido (gráfico 20), aunque en los años noventa se ha estancado, e incluso reducido. También es indiscutible, en segundo lugar, que como sucede en la mayoría de los países y sobre todo en los europeos, la concentración de la oferta en las Universidades públicas y la política de tasas seguida hace que el peso de la financiación recaiga sobre todo en los presupuestos públicos, que aportan cerca del 80% de los recursos totales. En tercer lugar, resulta evidente que el gasto por alumno en España es bastante menor que en otros países desarrollados, incluso cuando se contempla en términos relativos al PIB por habitante (gráfico 21).

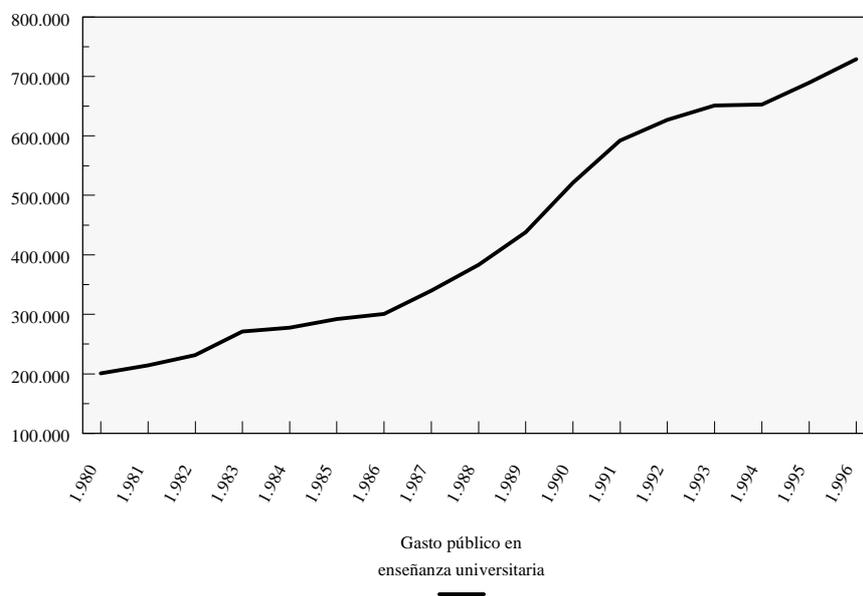
Los dos primeros rasgos característicos mencionados explican que, por una parte, conforme el sector público, y a través de él la sociedad, han ido aumentando sus aportaciones al SU como ha sucedido en otros lugares, se ha incrementado el interés y la preocupación por el uso de los fondos, por disponer de criterios de distribución de los mismos y por valorar sus resultados. A eso se debe que en estos años se haya abierto un debate sobre los modelos de financiación de las Universidades<sup>19</sup> y se hayan puesto en marcha esfuerzos de recogida de información<sup>20</sup> comparativa de las Universidades y de financiación mediante fórmulas en algunas Comunidades Autónomas.

---

<sup>19</sup> Véase Mora, Palafox y Pérez (1995), Consejo de Universidades (1995), Villareal (1998).

<sup>20</sup> Consejo de Universidades (1995) y Hernández (1998)

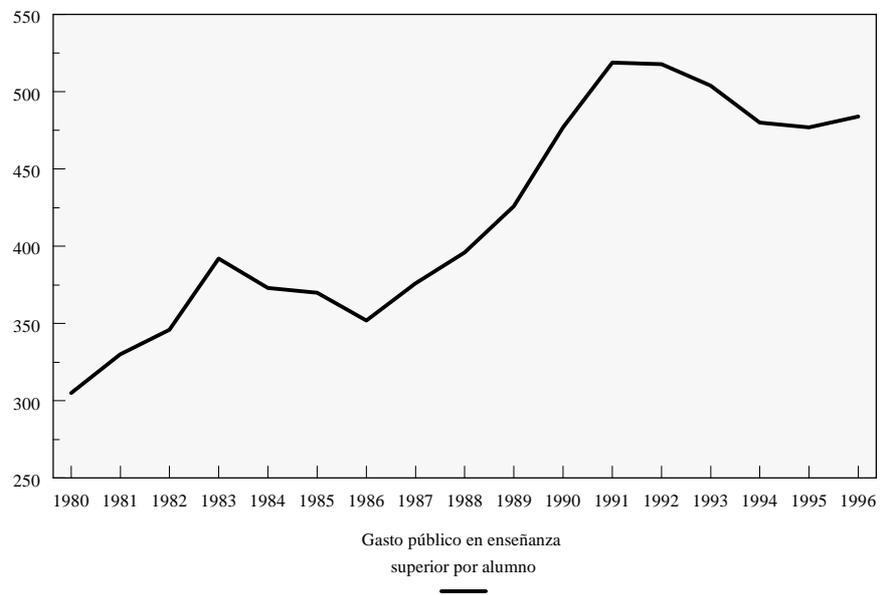
**Gráfico 19. Evolución del gasto público en enseñanza universitaria**  
(Millones de pesetas de 1998)



Fuente: Uriel, Moltó, Pérez, Aldás, Cucarella (1997) y MEC

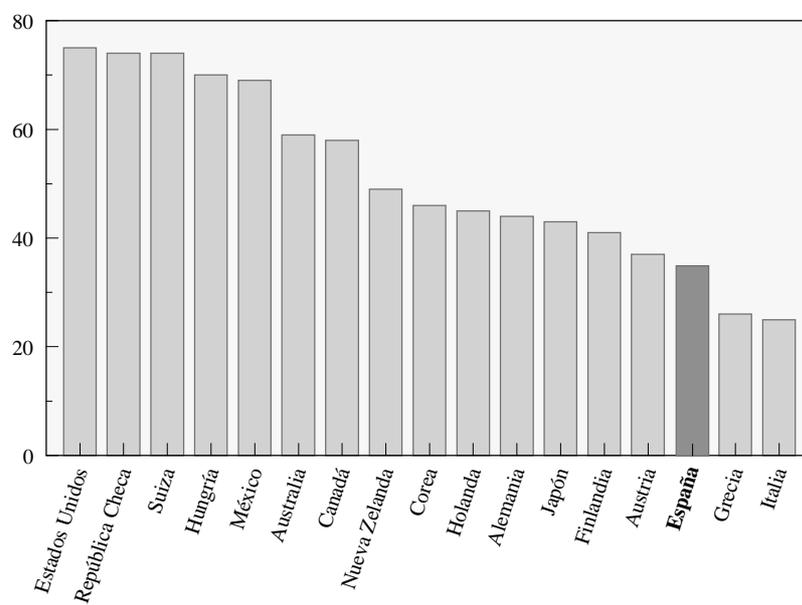
## Gráfico 20. Evolución del gasto público en enseñanza universitaria por alumno

(Miles de pesetas de 1998)



Fuente: Uriel, Moltó, Pérez, Aldás, Cucarella (1997) y MEC

**Gráfico 21. Gasto por alumno universitario en relación al PIB per capita.  
Comparación internacional  
(1995)**



Fuente: O.C.D.E

Por otra parte, el bajo nivel de gasto relativo por estudiante y también la comparación de los desiguales niveles de recursos de las distintas Universidades han servido de base a éstas para reivindicar, casi de forma continuada, mayores recursos. Una parte significativa de los mismos, los destinados a inversión y a investigación y desarrollo, se han visto sustancialmente incrementados gracias a las aportaciones de los fondos estructurales europeos. Estos recursos, y el esfuerzo inversor de las Comunidades Autónomas al recibir las competencias, han contribuido a lograr una mejora nítida en las infraestructuras universitarias hoy disponibles, con numerosos campus nuevos o renovados y mucho mejor equipados. Pero el debate sigue abierto con generalidad cada vez mayor en lo referido a los gastos corrientes.

En definitiva, en este aspecto la conclusión que destaca es que, paradójicamente, el sustancial incremento de recursos no parece haber reducido la presión de las demandas. Incluso podría decirse que, en algunos momentos, la tensión entre las Universidades y los Gobiernos Autonómicos, principales proveedores de recursos, parece ser mayor. Dejemos planteadas aquí tres hipótesis y tres interrogantes sobre las causas de esta situación.

- 1) *El problema es la autonomía:* ¿la tensión es consecuencia de que un modelo de autonomía universitaria sin corresponsabilidad financiera, genera inevitablemente esa dialéctica?
- 2) *El problema es la suficiencia financiera:* ¿es que, a pesar del esfuerzo, las demandas que se dirigen a la Universidad en la actualidad requieren más recursos?
- 3) *El problema es la distribución:* ¿es que se distribuye mal la financiación y, al ser fondos públicos, se aprecia poco el esfuerzo?

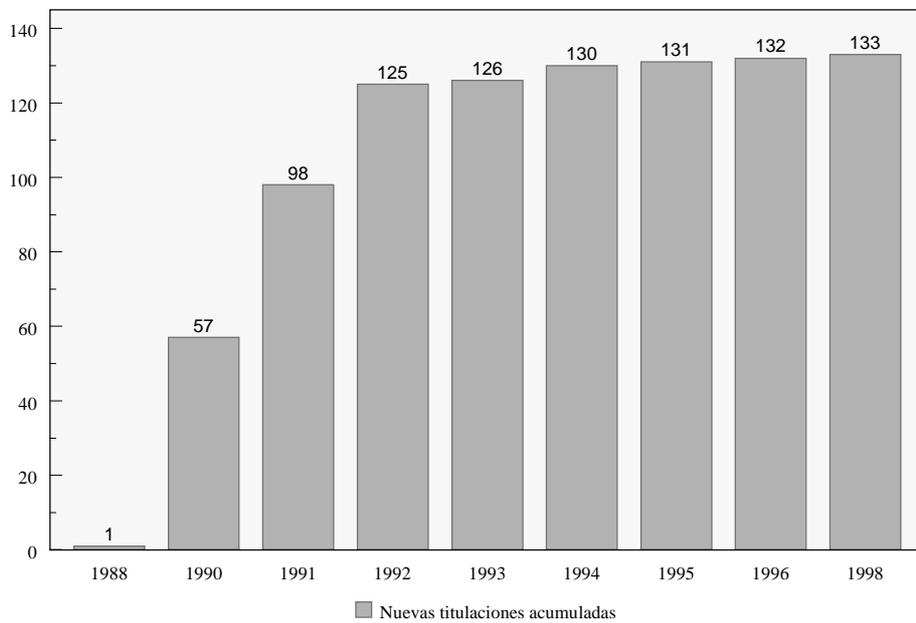
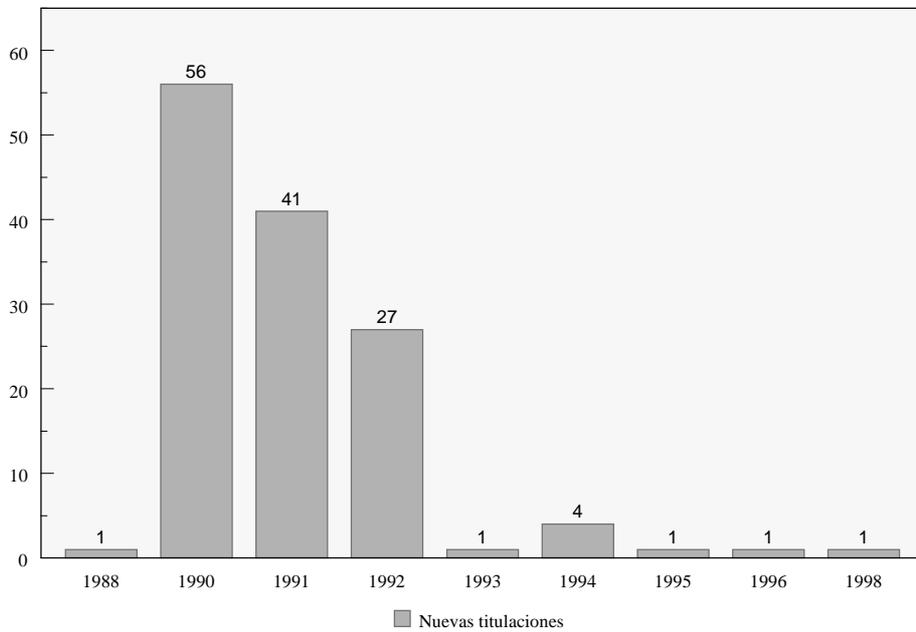
#### **4.6. El desarrollo y diversificación de la oferta de estudios**

Otro ámbito más en el que los cambios han sido intensos es el de la oferta de estudios. Este es un aspecto clave del gobierno de las Universidades, pues conecta directamente con buena parte de las demandas que la sociedad dirige a la Universidad y requiere decisiones sobre las prioridades que competen a los que gobiernan las distintas instituciones universitarias.

Una vez puesta en marcha la reforma de los planes de estudio en 1987, se ha perseguido actualizar enseñanzas y conocimientos, flexibilizándolos, y mejorar la vinculación entre Universidad y sociedad, aproximando las enseñanzas a las necesidades sociales y laborales. Sin entrar todavía en la discusión de si esos objetivos se han logrado o no, se debe constatar la enorme diversificación de titulaciones desarrollada en la década de los noventa (ver gráfico 22) y el crecimiento sustancial de la diversidad en la oferta de las distintas Comunidades Autónomas y Universidades. En la actualidad se imparten las enseñanzas de un buen número de las titulaciones en varias Universidades de una misma Comunidad Autónoma (gráfico 23). Subrayar estos cambios es indispensable porque, para que los mismos se produzcan, se han tenido que adoptar muchas decisiones en el interior de las Universidades, por parte del Consejo de Universidades y de los Gobiernos Autónomos, que han permitido comprobar a los que participan en ellas la dificultad de ordenar un Sistema ya tan complejo.

La tensión existente al autorizar o no a las Universidades a ampliar sus ofertas, no debe sorprender ni preocupar en un Sistema Universitario como el actual. Lo que sí debe preocupar es que la tensión resulte paralizante, o los resultados no sean satisfactorios por estar mal fundamentados o mal explicados. Ambas situaciones pueden ser síntomas de problemas en el gobierno del Sistema como tal.

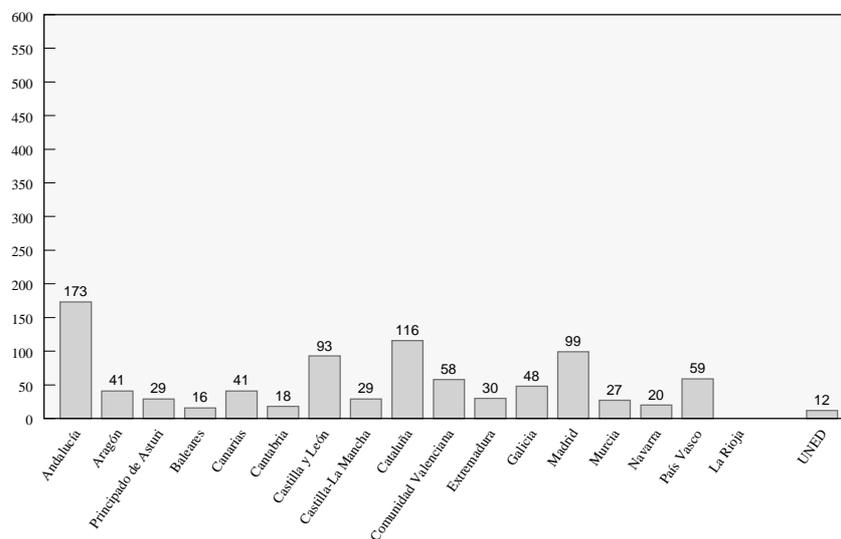
**Gráfico 22. Evolución del número de titulaciones universitarias reformadas y de nueva creación. (Año de publicación en el BOE de las directrices generales propias)**



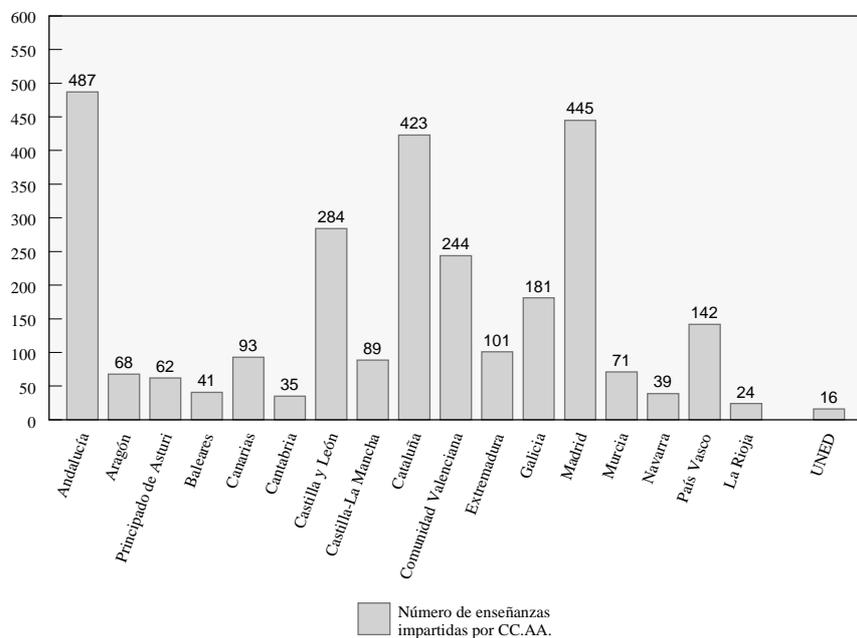
Fuente: MEC

## Gráfico 23. Número de enseñanzas impartidas por Comunidades Autónomas

### Curso académico 1989-1990



### Curso académico 1999-2000



Fuente: MEC y Consejo de Universidades

Un aspecto de la modificación de la oferta sobre el que se han planteado numerosos interrogantes es que haya supuesto una verdadera flexibilización de la misma<sup>21</sup>, debido a las limitaciones de la estructura cíclica en la práctica y al insuficiente desarrollo de las pasarelas entre títulos. A consecuencia de ello, el éxito o fracaso en el acceso a la titulación preferida es más relevante, y así se vive por los estudiantes y las familias. Asimismo, la menor flexibilidad hace más rígida la oferta docente y plantea mayores problemas de aprovechamiento de recursos humanos fijos, vinculados únicamente a determinada titulación.

Otro aspecto de la diversificación de la oferta que añade complejidad al Sistema es que, junto a las reformas de los planes de estudio de primero y segundo ciclo que responden a unas directrices comunes para todo el SU, se ha desarrollado una variada oferta nueva de *titulaciones propias* de las Universidades, que compiten o complementan a las anteriores y, sobre todo, que se rigen por reglas distintas. Los títulos propios de las Universidades son el espacio en el que la autonomía de éstas para diseñar su oferta docente se manifiesta con mayor intensidad, pero también en la que los grupos de profesores, Departamentos y Universidades exploran las posibilidades del mercado: se ofrecen estudios que no cuentan con financiación pública y que han de captar a los demandantes con un atractivo capaz de compensar unas tasas más elevadas. Al mismo tiempo, entre sus promotores y participantes se desarrolla un tipo de relación distinta, como diferentes son la cultura de mercado que los orienta y los incentivos a participar en estas actividades que percibe el profesorado.

---

<sup>21</sup> Véase García (1998) y Noguero (1998).

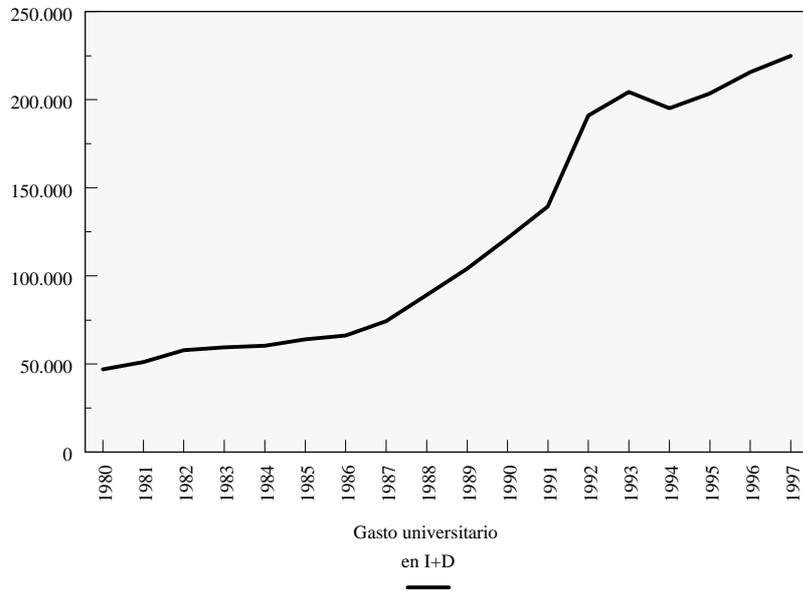
#### **4.7. El desarrollo desigual de las actividades de I+D**

El último de los cambios que vamos a subrayar como característico de este periodo es el intenso desarrollo de las actividades de I+D en la Universidad. No se exagera cuando se constata la clara mejora de los recursos en este terreno, que se han cuadruplicado en términos reales, (gráfico 24), ni tampoco al destacar la proporción decisiva y creciente que la Universidad representa en España en el conjunto de las actividades de I+D (gráfico 25).

Sin embargo, el carácter desigual del desarrollo de este tipo de actividades incide en algunos de los problemas de gobierno que presentan el SU y las Universidades. La Universidad española investiga más y mejor (gráfico 26), pero esa actividad, y sobre todo la de mayor calidad, no la desarrollan por igual todas las Universidades, ni todos los Departamentos de una Universidad, ni todos los profesores de un Departamento. Sin embargo, la Universidad no trata satisfactoriamente esa diversidad.

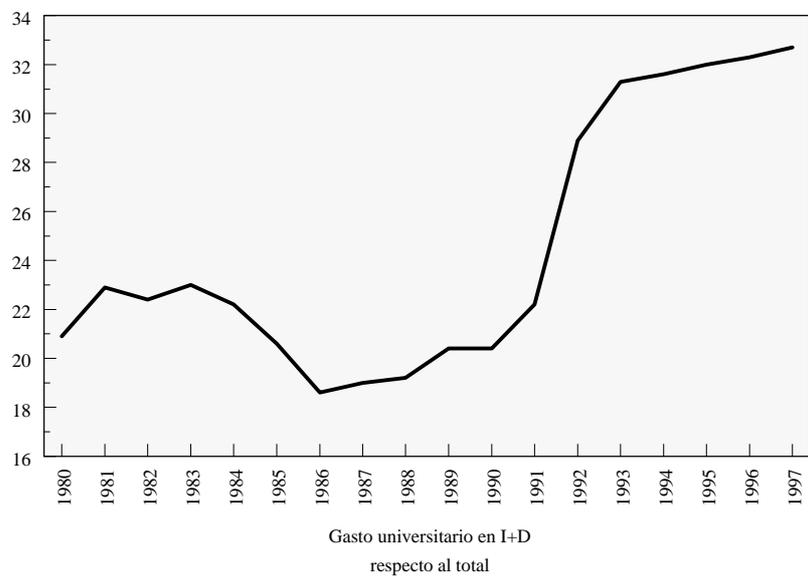
Esta afirmación tiene una doble vertiente. Por una parte, las actividades de investigación son inseparables de las metas de la Universidad, pero no constituyen en la experiencia internacional un referente tan universal para todas y cada una de las distintas instituciones como las actividades docentes, de manera que, según los casos, se les pueden dar mayor o menor relevancia relativa. En el caso español no se ha sido capaz de reconocer esta diversidad todavía. Por otra parte, es engañoso suponer que en el interior de cada institución todos los Departamentos y profesores se dedican con igual intensidad a ambos tipos de actividades, pues en la práctica no es así. La falta de diferenciación en este terreno es fuente de muchos equívocos, de no pocas frustraciones y de despilfarro.

**Gráfico 24. Evolución del gasto universitario en I+D**  
(Millones de pesetas constantes de 1998)



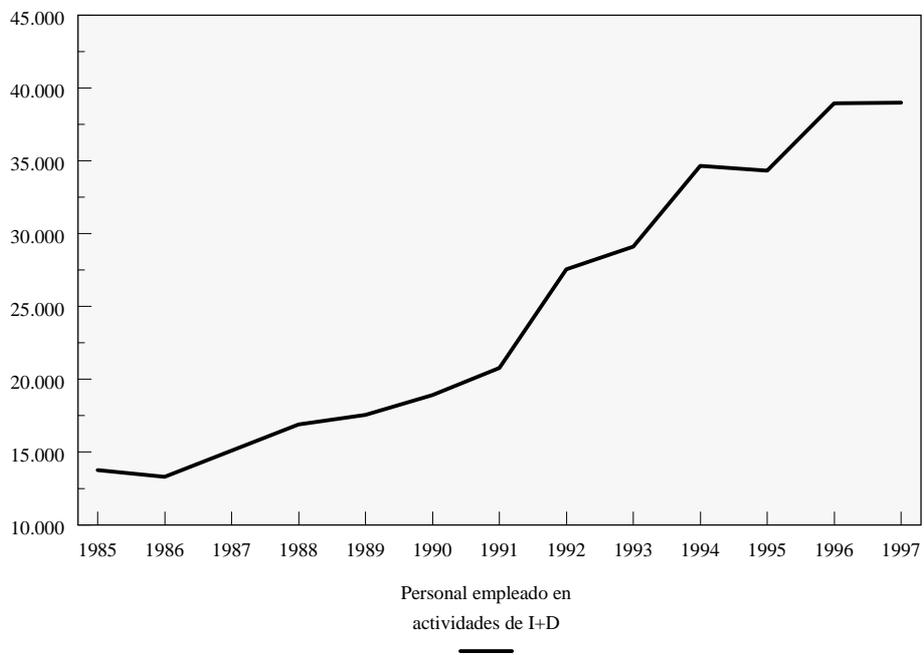
Fuente: INE

**Gráfico 25. Evolución de la proporción que la Universidad representa en el conjunto de actividades de I+D**  
(Porcentajes)



Fuente: INE

**Gráfico 26. Evolución del personal empleado en actividades de I+D del sector de enseñanza superior**  
(Miles de Personas)



Fuente: Consejo de Universidades e INE

En este sentido, es importante indicar que cuando se habla de recursos dedicados a la investigación no debe pensarse sólo en los fondos competitivos: la parte más relevante la constituye la proporción del salario del profesorado que se imputa a actividades de investigación, según los criterios que utilizan los que elaboran las estadísticas correspondientes a I+D.

Por tanto, el cambio en el ámbito de la investigación que ha acompañado al modelo de la LRU plantea en la actualidad problemas al SU, porque no se han clarificado las implicaciones de la diversidad con la que se desarrollan hoy día esas actividades: ni para la asignación de recursos, ni para la valoración de resultados individuales e institucionales.

## **5. Las causas de los problemas (II): las insuficiencias del gobierno del Sistema Universitario**

La acumulación de cambios durante estos quince años en el entorno del SU y en sus propias características es, como se acaba de comprobar, tan notable que puede por si misma ser una causa importante de los desajustes percibidos entre el modelo de Universidad definido en 1983 y su adecuación a las circunstancias actuales. Ahora bien, otros problemas pueden derivarse del propio modelo de gobierno y de la puesta en práctica del mismo llevada a cabo en estos años. Analizar estas otras fuentes de dificultades será el objetivo de este apartado y del siguiente.

Ya hemos insistido anteriormente en que la Universidad en España está constituida por un conjunto de instituciones, que conforman un Sistema Universitario en el que cabe distinguir dos grandes categorías: la que agrupa a las Universidades y el resto de instituciones. En este apartado se considerarán los aspectos en los que los problemas de gobierno de las Universidades pueden estar situados básicamente en el exterior de las mismas, siendo responsabilidad de las otras instituciones del Sistema Universitario. En el apartado 6 se revisarán, en cambio, los problemas de gobierno localizados en el interior de las Universidades.

Situar algunos de los problemas de gobierno en el ámbito del Sistema y no en el de las Universidades obliga a identificar qué responsabilidades de gobierno se sitúan en el exterior de cada Universidad y quién las ejerce. Ya consideramos este tema en los puntos 2.4, 2.5 y 2.6; ahora las analizaremos como problemas y con más detalle en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- 1) La fijación de metas y prioridades y la programación del SU
- 2) El papel del Consejo de Universidades

- 3) El diseño de la oferta docente e investigadora
- 4) La financiación
- 5) La normativa de profesorado

En todos ellos hay tareas y responsabilidades que se sitúan en instituciones de representación social y de gobierno del Sistema Universitario, y no sólo en el interior de las Universidades.

### **5.1. Metas, prioridades y la programación del SU**

En la concepción de la LRU, el reconocimiento de la autonomía a las Universidades no implica la eliminación de toda responsabilidad de los Gobiernos en la fijación de objetivos generales para la Universidad. La tarea de los Gobiernos no acaba en el diseño del marco normativo general, en el que se enuncian las funciones y metas de la Universidad. En el camino a recorrer desde esos planteamientos genéricos hasta la gestión concreta, sigue habiendo responsabilidades en tareas de gobierno que corresponden a instituciones distintas de las Universidades, por cuatro razones básicas: a) se necesita una visión de conjunto, que preserve la condición de servicio público de la Universidad; b) se necesita garantizar la presencia en el gobierno de la Universidad de un punto de vista distinto del que aportan los profesionales de las Universidades; c) se necesita asegurar la confianza en el uso adecuado de los recursos públicos que los Gobiernos transfieren a las Universidades; d) se requiere valorar los resultados de las funciones que la Universidad desempeña, desde el punto de vista de las necesidades sociales.

En la Universidad española, mientras el funcionamiento del sistema respondía a un modelo burocrático, muy centralizado en las decisiones en el Ministerio de Educación, la responsabilidad de estos aspectos del gobierno del SU estaba claramente localizada. También eran evidentes los inconvenientes de

dicho modelo, y sus límites para dar respuesta a las demandas crecientes de servicios. El cambio de modelo intentaba eliminar esas limitaciones mediante un esquema que promoviera una mayor movilización de energías y que respondiera mejor a la creciente diversidad de demandas. Sin duda una parte de ese objetivo se ha conseguido, pero también se aprecian dificultades en mantener (y desarrollar *ex novo* en muchos aspectos) las funciones que el gobierno del Sistema como tal requiere.

Así, por ejemplo, resulta clave para el gobierno del SU que las metas a perseguir por la Universidad se identifiquen y, sobre todo, prioricen adecuadamente cada periodo de tiempo, y que se hagan previo un análisis de las necesidades sociales. Este es un aspecto en el que claramente, las tareas de gobierno del SU no se han desarrollado satisfactoriamente, a pesar de su importancia para situar a las Universidades en la perspectiva adecuada para actuar en sintonía con las prioridades sociales, ante una demanda creciente y cambiante de servicios docentes y de investigación. La insatisfacción social ante la estructura de la oferta docente, o respecto a la calidad de la misma, o la insuficiente atención prestada en el interior de las Universidades a la calidad de la docencia, son también consecuencias de una deficiencia en el gobierno del Sistema en su conjunto, que no ha sabido definir con nitidez y difundir con fuerza las prioridades sociales.

Las carencias en este ámbito son atribuibles a un insuficiente desarrollo de algunas instituciones, como el Consejo de Universidades y las administraciones educativas de las Comunidades Autónomas. En ambos casos, su papel central para el SU no es compatible con algunas debilidades organizativas y de recursos que presentan. Pero además, en parte como consecuencia de esa debilidad, las políticas públicas universitarias han parecido en muchas ocasiones acomplejadas ante las interpretaciones de la autonomía hechas desde las Universidades. El resultado ha sido, con

frecuencia, la omisión de decisiones y, con ello, la falta de referencias necesarias para que las distintas instituciones se vieran formando parte de un Sistema.

Un aspecto concreto de lo que se comenta es la programación a medio y largo plazo de los elementos del SU, que claramente corresponde a estas instituciones gubernamentales. Las carencias en ese ámbito han sido casi absolutas: ni se ha elaborado sistemáticamente suficiente información sobre tendencias de la demanda, ni se han hecho explícitos criterios para ordenar la oferta, ni se ha logrado difundir la información existente en plazos de tiempo razonables. Al contrario, la recopilación y publicación de datos básicos sigue siendo absurdamente difícil para los tiempos que corren y presenta retrasos y huecos alarmantes. Sin embargo, una abundante y fiable información es crucial para situar a múltiples actores del sistema (estudiantes, titulados, profesores, responsables de Departamentos y Centros) y, desde luego, para situar a las Universidades mismas, que habrían de definir su propia programación dentro del marco de la del SU correspondiente.

El insuficiente desarrollo de las funciones de programación plurianual y de supervisión del rendimiento, desde una perspectiva social amplia, es uno de los aspectos de los que adolece el gobierno de las Universidades en la actualidad. El primer punto produce, entre otras consecuencias, una escasa discusión y una pobre definición de prioridades entre las metas generales a perseguir por las Universidades. En esas circunstancias, la asignación de recursos es más deficiente y, por lo general, más inercial, de modo que no es sorprendente que la adecuación a los cambios en las demandas sociales resulte peor. El reconocimiento de esos desajustes no es, sin embargo, demasiado preciso, porque tampoco las funciones de evaluación de resultados y del rendimiento se desarrollan en profundidad, y sobre todo no se desarrollan desde una perspectiva general.

## **5.2. El papel del Consejo de Universidades**

En el marco del reconocimiento de la autonomía universitaria, la LRU configura dos instituciones a las que atribuye la responsabilidad de garantizar que la Universidad sea un servicio público a la sociedad: los Consejos Sociales de cada Universidad y el Consejo de Universidades. Por lo que respecta a este último, la Ley le asigna las funciones de ordenación, coordinación, planificación, propuesta y asesoramiento. Todas estas importantes competencias resultan todavía más relevantes en un Sistema Universitario como el que ha ido configurándose en las dos últimas décadas, caracterizado por la creciente diversidad y número de Universidades, la descentralización ya culminada de competencias en las CC.AA. y la propia dimensión del Sistema.

El desempeño de las funciones atribuidas a una institución como el Consejo de Universidades no resulta fácil, por la propia complejidad de las mismas, por la relativa novedad de la estructura del Sistema y por la redefinición de dicha estructura que se ha derivado del proceso descentralizador. De hecho, las CC.AA. han desarrollado en muchos casos órganos similares (Consejos Interuniversitarios) para el ejercicio de algunas de estas funciones en su ámbito competencial. También en estos órganos se han buscado espacios de cooperación entre Gobiernos y Universidades, como sucede en el propio Consejo de Universidades<sup>22</sup>.

En la experiencia de estos años la contribución del Consejo de Universidades puede ser valorada muy positivamente en su función de ordenación del Sistema, en la que se concentran las actividades administrativas desarrolladas. Asimismo, su papel ha sido relevante para el desarrollo de una cultura de la coordinación entre los distintos agentes del Sistema Universitario, para el asesoramiento y para la elaboración de propuestas en algunos campos. Estas tareas, aunque a veces inconcretas, son básicas para que un Sistema

---

<sup>22</sup> Véase Michavila y Calvo (1998)

complejo, con múltiples agentes con capacidad de decisión, funcione orientado hacia algunos objetivos comunes. En ese mismo sentido, el Consejo de Universidades ha contribuido también significativamente a la creación de una visión compartida entre diversos agentes del Sistema Universitario, en cuestiones relevantes como la renovación de los planes de estudio, la financiación, la evaluación institucional, la calidad y el funcionamiento de los órganos de gobierno, promoviendo la reflexión y el debate sobre estos y otros temas.

En cambio, las dificultades esperables en el funcionamiento del Consejo para desempeñar la función de planificación han sido superadas por la realidad, por una doble circunstancia: a) el insuficiente apoyo de los Gobiernos para consolidar organizativa y funcionalmente el Consejo y la falta de impulso para que las desempeñara sistemáticamente; b) una interpretación de su autonomía por parte de las Universidades que percibe en ocasiones estas tareas, en especial si se desarrollan a escala del Sistema, como una limitación no deseada de su autonomía.

La primera circunstancia se ha traducido en debilidad del Consejo, por falta de los recursos adecuados para el cumplimiento de sus importantes funciones. Las condiciones en las que se ha dado en estos últimos años un impulso a la evaluación institucional, tan necesario, es un buen ejemplo de estas carencias del SU. El esfuerzo del Consejo de Universidades ha sido intenso y la respuesta de la práctica totalidad de las Universidades positiva. Sin embargo, la escasez de medios del Consejo ha hecho más voluntarista de lo que sería de desear el desarrollo del Plan de Evaluación, a pesar de lo cual se ha promovido una notable movilización de esfuerzos, actuaciones y reflexiones<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Véase Cook (1998), Colbeck (1998), Bowen (1978), De Miguel (1998), Pérez (1998), López (1998), Naeve (1997) y Ortega (1998).

La segunda circunstancia apuntada se refleja en una visión a menudo crítica de la conveniencia o utilidad del Consejo y, en algunos casos, en la idea de que bastaría para el gobierno del Sistema con un órgano federativo de las Universidades españolas.

Sin embargo, es importante asegurar, desde nuestro punto de vista, el desempeño del conjunto de funciones que la LRU atribuye al Consejo de Universidades y, desde esta perspectiva, reforzar aquellas que se han desarrollado menos hasta el momento. En ese mismo sentido, podría constituir un retroceso que se consolidara una visión de las instituciones de coordinación del Sistema Universitario público que renunciara a alguna de las funciones que la LRU atribuyó al Consejo de Universidades.

En particular, el Consejo de Universidades tiene atribuidas funciones de planificación y propuesta que son básicas para el gobierno del Sistema Universitario, al nivel de todo el Estado y respetando las competencias de las CC.AA. Esas funciones requieren un análisis de las necesidades sociales y propuestas de priorización de las actuaciones, que son claves para que los Gobiernos puedan adoptar decisiones. Asimismo, esas funciones se desempeñan mejor si se basan en un conocimiento sistemático, al que deben contribuir de manera sustancial, tanto los sistemas de información como los de evaluación institucional.

Por consiguiente, no prestar atención a todos estos aspectos, hará más frágiles los fundamentos de las decisiones de gobierno al nivel más general y, con ello, debilitará a la Universidad en su conjunto y su servicio a la sociedad.

### **5.3. El diseño de la oferta docente e investigadora**

El aspecto del gobierno de la Universidad en el que se manifiestan de manera concreta sus carencias en cuanto a priorización y programación es el diseño global de la oferta de servicios, (por ejemplo, el mapa de titulaciones), desde una perspectiva que contemple el conjunto del Sistema, sea a escala autonómica o española. Las legítimas iniciativas de las distintas Universidades, promoviendo sus propuestas de ampliación, han carecido por lo general de contrapeso por parte de los Gobiernos y del Consejo de Universidades, que han ejercido más como árbitros –más o menos neutrales- entre las Universidades que como diseñadores activos del Sistema en su conjunto.

Existen numerosos ejemplos de cómo las administraciones educativas, después de decidir y programar la creación de una nueva Universidad, pierden rápidamente su capacidad de incidir con criterios explícitos en la estructura general de la oferta docente en el ámbito de su competencia. Esta limitación se refleja sobre todo en la ausencia de planes a medio y largo plazo en este sentido, y la falta de definición de prioridades para el Sistema en su conjunto. La falta de programación se combina con la inercia y con las dificultades de las Universidades para adaptar a un profesorado funcionario a las necesidades de una oferta cambiante. Y así, la oferta global resulta gobernada de abajo a arriba, como una suma de las adaptaciones que proponen los académicos con el fin de modernizar las ofertas pero, también, para salvaguardar en lo posible el crecimiento de sus áreas, haya o no demanda de sus servicios.

El reflejo de este comportamiento, en el que el gobierno del Sistema como tal se contempla poco (o está mal visto), es evidente en las prácticas de financiación seguidas, en general incrementalistas y sólo en algunos casos basadas en modelos explícitos de distribución de los recursos. En muy pocos casos se hace uso de los incentivos financieros para orientar la oferta docente

en la dirección de unas ciertas prioridades. En esas circunstancias, el crecimiento del Sistema y de muchas Universidades ha sido demasiado indiscriminado, en todas las direcciones, aunque la composición de demanda se estuviera reorientando muy claramente al tiempo que crecía en términos agregados. Como consecuencia de ello, algunas áreas, Departamentos y Centros, con una demanda estancada, han seguido recibiendo recursos y la distribución de los mismos es hoy muy desigual, como muestra una dispersión de la ratio simple alumnos/profesor por ramas de estudio, Universidades y Centros, que no responde en muchos casos a razones de experimentalidad.

En el ámbito de la investigación, el desarrollo de diversas políticas –a escala europea, española o regional- que han promovido la oferta selectiva de fondos en régimen competitivo, ha favorecido la diferenciación y una cierta atención a las prioridades de dichos programas. Sin embargo, no puede olvidarse que el grueso de los fondos que se dedican a investigación lo constituyen una parte de los salarios del profesorado, que se entiende destinado a financiar las horas de la jornada laboral dedicada a esas actividades. Sobre esos recursos no sólo no se definen prioridades, sino tampoco ningún tipo de control de rendimientos. De hecho, es posible que un profesor sea retribuido permanentemente por dedicar una parte de su tiempo a la investigación (siendo esa la justificación teórica de un menor número de horas anuales de dedicación docente) aunque no demuestre ningún resultado como investigador o lo haga de manera escasa.

En realidad, el SU define poco las prioridades para estructurar la oferta de servicios docentes o investigadores, tampoco controla los rendimientos y algunos de los incentivos que ha introducido pueden resultar perversos. Así, por una parte, al pagar automáticamente los quinquenios docentes y someter a requisitos exigentes los sexenios de investigación, una parte creciente del profesorado percibe una señal de poco aprecio por la calidad de la docencia. De hecho, a la vista de las recompensas diferenciales existentes podría afirmarse

que los méritos social y económicamente reconocidos son los de investigación y gestión. Las consecuencias de esta *señal* sobre las generaciones de profesores jóvenes son muy dañinas y potencialmente muy graves, al ser la actividad docente un núcleo permanente de las actividades de la Universidad y uno de los aspectos a los que la sociedad está más atenta. Por esta razón realizar una seria llamada de atención difícilmente puede resultar exagerada.

Estos problemas tienen sus causas situadas en carencias del gobierno del SU, porque las normativas que producen los efectos perversos son generales, es decir, se sitúan entre las responsabilidades de quienes gobiernan el Sistema, aunque, como veremos, otra parte de los criterios estén definidos en el interior de las Universidades.

#### **5.4. La financiación**

Las Universidades, y en especial los Rectores, concentran un porcentaje abrumador de sus manifestaciones sobre los problemas del SU en los dos aspectos que comentaremos a continuación: la insuficiencia del monto global de fondos disponibles y la inadecuada normativa de profesorado. Se trata de dos cuestiones relevantes, pero no de mayor importancia que las que hemos mencionado previamente. Es más, si éstas se solucionaran y las restantes no se tomaran en consideración, las deficiencias en el gobierno del Sistema seguirían siendo graves.

Por lo que respecta a la financiación, ya señalamos que no cabe ninguna duda de que: a) los recursos han aumentado, en términos reales, y en relación al número de estudiantes; b) el mayor esfuerzo lo ha realizado el sector público y las tasas han perdido peso en el volumen total de fondos empleados por el SU;

c) nos encontramos, a pesar de todo, en niveles relativos de financiación bajos en relación a otros países.

Esta situación financiera tiene relación con las deficiencias en el gobierno del SU del modo siguiente. En primer lugar, se producen reclamaciones de insuficiencia por parte de las Universidades, que manifiestan que sin suficientes recursos no es posible ejercer una verdadera autonomía. Las consecuencias de la insuficiencia son mayores debido a que, en muchos casos, se produce al mismo tiempo una ausencia de horizontes financieros de medio plazo, que sólo algunas Comunidades Autónomas han definido. Así, las Universidades padecen una excesiva incertidumbre que dificulta la definición de objetivos a medio plazo.

Esta es, de nuevo, una carencia del gobierno del SU como tal. Los planes de financiación son un elemento importante de la programación plurianual, y su falta es una de las que más notan las Universidades. Esos planes de financiación incorporan casi siempre criterios explícitos de distribución de los fondos entre las Universidades, mediante fórmulas, que suelen ser desconocidos en las Comunidades en las que no existe el plan de financiación.

Los programas financieros a medio plazo son uno de los instrumentos más potentes para apoyar la definición de objetivos selectivos del SU, e incentivar a las instituciones en su consecución, pero el uso de los mismos ha sido hasta la actualidad escaso. La financiación pública, incluso en los periodos y las CC.AA. en los que ha sido fuertemente creciente, ha seguido por lo general criterios incrementalistas generales, como el número de alumnos, sin marcar prioridades que orientaran selectivamente la oferta docente de las Universidades. Ante esa falta de señales, la mayoría de las Universidades han desarrollado su oferta como resultado, sobre todo, de los impulsos expansivos de las estructuras de profesorado. En un periodo en el que había *demanda para todo*, las consecuencias de este comportamiento no han sido muy visibles; pero

ahora que la demanda global está estancada, empiezan a aparecer excesos de oferta no anticipados en algunas titulaciones, que solo crecieron gracias a las demandas sobrantes de otras.

Este riesgo de desconexión entre evolución de la oferta y la demanda es grave en los Sistemas Universitarios en los que la parte del coste cubierto con financiación privada es baja, como sucede en casi toda Europa. En este sentido, la política financiera seguida en estos años de manera generalizada por Gobiernos y Universidades, de mantener tasas bajas y pocas becas, no ayuda nada ni a la equidad ni al gobierno del SU. Los efectos más negativos desde este último punto de vista son que las señales que recibe el Sistema sobre la intensidad de las preferencias de estudio se debilitan, porque no se obliga al estudiante y a su familia a reclamar el tipo de enseñanzas que les compensa de pagar un precio más elevado. En otras palabras: si hubiera que pagar el coste completo, ¿se aceptaría tan fácilmente como ahora matricularse en las opciones menos preferidas? Pero, además, en ocasiones las tasas bajas influyen negativamente sobre el esfuerzo del estudiante y la tolerancia de la familia ante el fracaso escolar o las deficiencias de la docencia, porque el coste de alargar los estudios es también reducido.

Los responsables del gobierno del SU no han promovido suficientemente, por tanto, el uso de modelos de financiación para los fines que tienen encomendados. Las consecuencias han sido varias: a) más inercia burocrática de la deseable; b) una rígida asignación de recursos que impide el logro de unos mejores resultados a pesar del esfuerzo financiero realizado; c) renuncia al uso provechoso de incentivos para influir en la persecución de las prioridades sociales o para mejorar la calidad del Sistema.

## 5.5. La normativa de profesorado

Aunque la contratación, selección y promoción del profesorado sea competencia de cada Universidad, las normas básicas aplicables al mismo (categorías, sistemas de selección, salarios) son comunes a todo el SU y las promueve y desarrolla el Gobierno. Recientemente, son frecuentes las manifestaciones críticas sobre los temas de profesorado, en varios sentidos. Aquí nos referiremos a los siguientes: a) estructura y figuras que componen la plantilla de profesorado y sus implicaciones sobre la carrera académica; b) la condición de funcionario del profesorado permanente; c) el acceso a los cuerpos de profesores funcionarios; d) la organización en áreas de conocimientos; e) la normativa sobre dedicación del profesorado; f) la evaluación de la actividad docente e investigadora.

El tipo de *figuras que componen la plantilla del profesorado* viene establecida por la LRU y en ella básicamente se contemplan los cuatro cuerpos de funcionarios (Catedráticos y Titulares de Universidad y Catedráticos y Titulares de Escuelas Universitarias), las figuras de profesorado en formación (Ayudantes) y las que contemplan la cooperación de profesionales de reconocida competencia (Asociado). El resto de figuras que se consideran en la LRU (profesores visitantes o eméritos) representan situaciones minoritarias con poca incidencia en la estructura de la plantilla.

En este contexto, se han producido diversos fenómenos significativos referidos a la plantilla del profesorado desde la entrada en vigor de la LRU. Por una parte un proceso fuerte de funcionarización de buena parte del profesorado, que ha permitido a generaciones cada vez más jóvenes de profesores alcanzar la estabilidad y condición de profesor permanente ("tenure"). Este hecho, combinado con el papel que juegan las áreas de conocimiento en la organización de los recursos docentes e investigadores, hace que la plantilla de profesores funcionarios permita muy poca o nula flexibilidad

para adaptar los recursos humanos disponibles a las necesidades de la demanda, sobre todo si ésta experimenta cambios que no han sido previstos y anticipados. Desde las Universidades se percibe cada vez más la rigidez de las plantillas formadas por funcionarios para adaptarse a unas demandas cambiantes. Además, las Universidades se enfrentan con dificultades para estabilizar y promocionar a profesores jóvenes, bien porque se han formado en áreas en las que la demanda es escasa o debido a que los recursos son consumidos por otras áreas, y con el estancamiento del alumnado están cautivos en ellas.

Esta falta de flexibilidad de la plantilla ha tenido consecuencias importantes sobre el uso que se ha hecho del resto de las figuras que permiten una contratación temporal (ayudantes y especialmente asociados). Han sido las figuras de profesor asociado las que han permitido, aunque con muchas limitaciones y disfunciones, responder, en mayor o menor medida, a las transformaciones de las demandas y obtener los recursos humanos necesarios en aquellas áreas en las que las plantillas de funcionarios resultaban insuficientes para atender a las necesidades. Este hecho ha producido frecuentes desvirtuaciones de la figura del profesor asociado y han llevado a una nueva situación en la que existe una proporción significativa de la plantilla en condiciones de contratación temporal y en figuras contractuales cuya función según la ley no era la que con frecuencia se le demanda. Esta diversidad tan fuerte de situaciones y el diseño inadecuado de la carrera académica hace que se perciban agravios comparativos y emerjan planteamientos reivindicativos que van en la línea de la ampliación de la funcionarización del profesorado, aunque esto a su vez tiene el riesgo de contribuir a una mayor inflexibilidad en la adaptación de los recursos humanos a los cambios de las demandas.

En este punto, se advierten las consecuencias negativas que ha tenido la falta de programación y de definición explícita de prioridades. Si el Sistema hubiera desarrollado estas tareas, no estaría tan extendida la pretensión de

crecer de todas las áreas y Departamentos y se consideraría más justificado que el crecimiento se concentrara en aquellas unidades en la que hubiera demandas docentes estables y no atendidas o capacidad investigadora contrastada y considerada prioritaria por los responsables del gobierno del SU.

Un segundo elemento que conviene tomar en consideración se refiere a la opción de asignar *condición de funcionario a los cuerpos permanentes de profesorado*. Este hecho tiene claras implicaciones sobre el grado de movilidad del profesorado entre diferentes Universidades, el sistema de compensaciones, los sistemas de promoción y la evaluación de rendimientos. En varios de estos ámbitos se han planteado normas que, aún dentro de la condición de funcionario hagan más flexible la situación. Así, el artículo 11 de la LRU abre la posibilidad de desarrollar determinadas actividades a los profesores que tienen repercusiones sobre los niveles de su compensación. La normativa desarrollada para la evaluación de la actividad docente e investigadora pretende también estimular el rendimiento y la calidad en esos dos ámbitos fundamentales de la actividad académica. No obstante, ya hemos señalado los límites de esta normativa y en aspectos como la movilidad entre Universidades, o el estímulo de la calidad de la docencia y la investigación queda un amplio camino por recorrer.

Otra cuestión relevante y ampliamente debatida hace referencia *al sistema de acceso a los cuerpos de profesorado* y a las normativas y procedimientos que lo regulan. Este sistema afecta de forma fundamental a la promoción del profesorado y a la carrera académica. Se ha criticado el sistema desde diversos puntos y se ha insistido en sus efectos negativos. Así, una parte del profesorado considera que este sistema produce resultados endogámicos y escasa movilidad y por ello reclaman un cambio del mismo.

Sobre estos temas viene trabajando el Consejo de Universidades desde hace años y se han conocido diversas propuestas del Ministerio de Educación.

Pero, sin entrar aquí en la atribución de responsabilidades, puede decirse que los órganos de gobierno del Sistema Universitario encuentran dificultades para dar solución a los problemas, por más que algunos estén detectados desde hace años. No obstante, creemos que es importante advertir que una respuesta a estos temas, enfocada parcialmente y no en el contexto de los otros muchos problemas mencionados, puede resultar insuficiente o, incluso, inadecuada.

La *organización en áreas de conocimientos* que se ha adoptado en el Sistema Universitario español es otro elemento significativo que incide sobre el profesorado. Por una parte, esta organización permite una clasificación clara y una determinación adecuada de los recursos humanos disponibles así como la determinación de la asignación de tareas docentes en los diferentes planes de estudios. Sin embargo, nos encontramos también con un sistema que se manifiesta muy inflexible para posibilitar y estimular la reasignación de recursos cuando se combina con una estabilidad muy acusada del profesorado, como es la proporcionada por su carácter funcional. Se hace un uso muy escaso de las posibles transiciones entre áreas de conocimiento y los excedentes de recursos en unas no son fácilmente utilizables en otras que pudieran ser consideradas próximas. Además, el hecho de que la competencia de selección y promoción del profesorado permanente está asignada en exclusiva a los miembros del área de conocimiento (por la composición de la Comisiones que han de juzgar los concursos-oposición) hace que predominen tendencias centrípetas más que centrífugas entre los candidatos. De este modo se ha desarrollado un sentido territorial de las áreas de conocimiento, se ha descorazonado la cooperación interdisciplinar, se prima en la selección la pureza de sangre y se dificulta la transición de unas áreas a otras.

Otro elemento que requiere reflexión es *la normativa sobre dedicación del profesorado*. Dicha normativa establece la dedicación docente (clases y tutoría) y la distinción de la dedicación y en función del tipo de cuerpo. Así pues, dicha normativa asume y homogeneiza la dedicación de todo el profesorado a la

investigación sin hacer ningún tipo de distinciones (p.e. en función del área de conocimientos, de la evaluación de la investigación, o de criterios como el número de proyectos, tesis dirigidas, etc.).

Finalmente, resulta también de interés la normativa sobre la *evaluación de la docencia y la investigación del profesorado*. Ambas evaluaciones son voluntarias, no resultando claro el significado de esta opcionalidad. Por otra parte, en la práctica, las dos evaluaciones han seguido evoluciones muy diferenciadas. Mientras que la evaluación de la docencia es prácticamente solicitada y superada por todo el profesorado, la de la investigación resulta mucho más restrictiva. Además cabe constatar que la evaluación de la investigación comienza a cumplir funciones que no estaban contempladas en su planteamiento original (p.e. es un elemento determinante en diversas Universidades para determinar la creación de plazas para promoción).

En suma, la estabilidad de los profesores funcionarios no se combina con adecuados sistemas de reconocimiento diferencial del rendimiento, excepto en el ámbito de la investigación y con las salvedades mencionadas. El reconocimiento del mérito docente es muy escaso: ni en el ámbito de la promoción, ni en el de los diferenciales salariales, ni en el reconocimiento social (premios, honores). En esas condiciones hay un exceso de uniformidad en el profesorado estable, que no se corresponde con la diversidad real.

## **6. Las causas de los problemas (III): la crisis del gobierno de las Universidades**

Al analizar en este apartado el gobierno de las Universidades tal como se ha configurado a partir de la LRU, es preciso comenzar recordando los progresos que la reforma ha supuesto respecto de la situación anterior y la aportación significativa que la participación de muchos de los miembros de la comunidad universitaria ha supuesto para ese progreso. No obstante, es necesario también identificar las consecuencias disfuncionales que, tanto el diseño realizado por la LRU y posteriormente por los Estatutos y la normativa establecida en cada Universidad como la propia práctica, a partir de este modelo, han tenido para el gobierno de estas instituciones.

Con frecuencia, en los últimos años al abordar los problemas de gobierno de las Universidades el foco se ha puesto en el funcionamiento de los *órganos de gobierno*. Creemos que ese planteamiento es arriesgado porque puede concentrar excesivamente el diagnóstico en un tipo de problemas, dejando en la zona de sombra otros muy relevantes. Con la intención de poner sobre la mesa una colección de aspectos problemáticos para el gobierno de las Universidades en la actualidad consideraremos, sucesivamente, los siguientes:

- 1) La puesta en práctica del modelo colegial de la LRU, y su funcionamiento como burocracia profesionalizada.
- 2) Los problemas derivados de la estructura matricial (Departamentos y Centros) seleccionada por la LRU para organizar la Universidad.
- 3) Los cambios culturales más significativos producidos recientemente en las Universidades españolas y su incidencia sobre el funcionamiento de las mismas en la actualidad.

- 4) Los perfiles de la cultura organizacional que mejor se adapta a las Universidades españolas, y sus consecuencias sobre el gobierno de las instituciones.
- 5) La *democracia universitaria*, y las implicaciones de los mecanismos de representación y participación para la atribución de responsabilidades.
- 6) Las causas de las dificultades para formular metas y objetivos en las Universidades.
- 7) El papel de los Consejos Sociales y los problemas que se han planteado en el desempeño de sus funciones.
- 8) La limitada flexibilidad de la organización de las Universidades y su incidencia sobre la capacidad de respuesta a situaciones cambiantes.
- 9) El escaso uso de indicadores de gestión, planes de garantía de calidad y de evaluación institucional.

### **6.1. El modelo colegial de gobierno de las Universidades según la LRU**

En otro lugar<sup>24</sup> hemos analizado las alternativas mediante las que el sector público regula y diseña el gobierno y la financiación de la educación superior y las implicaciones de cada una para los esquemas de gobierno de las Universidades. Existen al menos tres modelos básicos de toma de decisiones y de asignación de recursos en el ámbito universitario: a) *el modelo burocrático*, en

---

<sup>24</sup> Pérez y Peiró (1996).

el que las principales decisiones referidas a las prioridades en la oferta de servicios y en su configuración, así como las correspondientes al volumen de fondos disponibles, su distribución entre Universidades, y áreas, es decidido en alguna instancia de la administración pública; b) *el modelo de mercado*, en el que las Universidades orientan sus decisiones básicamente a la venta de sus servicios de enseñanza, asesoramiento e investigación a quienes deseen adquirirlos; c) *el modelo colegial*, en el que las Universidades toman las decisiones en régimen de autogobierno, orientadas fundamentalmente por el criterio de su personal académico. Este último fue el elegido por la LRU para conformar el gobierno de las Universidades públicas españolas.

En los tres modelos descritos aparece una relación directa entre las tareas de gobierno, la financiación y las decisiones sobre el uso de los recursos. En el primer caso, está implícito que la Administración Pública responsable se considera capaz de dar respuesta completa a las tareas de gobierno: detección de necesidades, definición de prioridades, perfiles de la oferta de servicios y, para poder realizar todo ello, al problema de cuántos fondos son necesarios y cómo hay que gastarlos. En el modelo de mercado se confía, en cambio, en la capacidad de la demanda de orientar adecuadamente los recursos; la intervención pública se orienta sobre todo a fomentar la demanda de las prioridades y la asignación de estos servicios mediante apoyos financieros y a eliminar las restricciones de liquidez que puedan padecer individuos con capacidad intelectual para estudiar, pero sin recursos financieros para hacerlo. Por último, el modelo colegial confía en el criterio de la comunidad académica como interprete de las necesidades sociales, para lo cual se necesita dotar a las Universidades de la financiación que garantice el ejercicio de la autonomía, mediante fondos suficientes e incondicionados.

En los tres casos citados, las instituciones universitarias son de algún modo financieramente dependientes de quienes les proporcionan los fondos, privados y públicos, pero en el modelo colegial se entiende que una parte

sustancial de los mismos no se recibe condicionada para ser destinada a usos concretos. En este sentido, se dice que las Universidades gozan de autonomía para gobernarse y decidir su funcionamiento, y en el uso de la misma deben seleccionar prioridades y atender a las demandas sociales.

El fundamento de la delegación de decisiones de gobierno y dirección de la comunidad universitaria es doble: a) se considera que las propias Universidades son capaces de conocer, mejor que los gestores públicos, tanto las características más adecuadas y los costes de producir unos u otros tipos de servicios, como la demanda y la necesidad social de los mismos; b) se supone también que la comunidad académica es capaz de orientar los recursos atendiendo a dichas necesidades sociales, es decir, sirviendo a los intereses generales.

Ambos fundamentos son los que contemplaba la LRU y son importantes para justificar la autonomía de las Universidades, pero no están exentos de objeciones. El primero, porque si la financiación pública de la educación aleja los precios (tasas) de los costes, buena parte de las consecuencias derivadas de la pérdida de información sobre la intensidad de las demandas de los distintos servicios universitarios se producen para todos, incluidos los académicos convertidos en gestores de las Universidades. No sólo es así sino que, a veces, además de ignorarse cuál es la intensidad de la demanda, en el seno de las Universidades se ignora también lo que cuesta cada unidad de servicio producido.

En cuanto al segundo punto, existen razones para pensar que las Universidades gobernadas colegialmente, atienden no sólo a los intereses generales, sino también a los de sus propios colectivos profesionales. Este potencial corporativismo, sobre el que ya advertía Adam Smith en *La Riqueza de las Naciones*, puede tener consecuencias muy importantes sobre la asignación de recursos en el interior de las Universidades. El corporativismo académico

explica también por qué el modelo colegial es tan rígido, y se ajusta bastante a lo que Mintzberg denomina *burocracia profesional*, pues tras la reivindicación de que sólo los especialistas saben lo que hay que hacer se esconde con frecuencia la pura defensa de intereses. Por esta razón, en muchos países, se ha vuelto recientemente la mirada de nuevo hacia el mercado y a sistemas de evaluación y de incentivos y por ello también resulta de gran importancia considerar de qué manera se diseña el funcionamiento institucional de las Universidades.

El modelo que se diseña en la LRU pone énfasis en el enfoque colegial pero introduce correcciones al mismo asignando, como hemos señalado en apartados anteriores, una serie de responsabilidades a la Administración Pública y señalando ya en el preámbulo de la ley que "la Universidad no es patrimonio de los actuales miembros de la comunidad universitaria, sino que constituye un auténtico servicio público referido a los intereses generales". Es más, desarrolla una serie de instrumentos para potenciar la garantía de este principio, como "la creación de un Consejo Social que, inserto en la estructura universitaria, garantice una participación en su gobierno de las diversas fuerzas sociales, así como la función de ordenamiento, coordinación y planificación que se atribuyen al Consejo de Universidades". La intención de los legisladores es que la flexibilidad que se otorga a las Universidades les permita ser útiles a la comunidad en la que se insertan, y se ponga al servicio de la sociedad toda su capacidad creativa e investigadora. Por eso se persigue que el control del rendimiento y la responsabilidad sean la contrapartida de la autonomía y del privilegio y beneficio que implica el acceso a la Universidad y la adquisición de un título académico".

Con la perspectiva que ofrece la experiencia de estos quince años de puesta en práctica, no parece que exista consenso sobre el logro del equilibrio que la LRU buscaba. Más bien lo hay para definir el modelo de gobierno y dirección de las Universidades que se ha implantado como el característico de las *burocracias profesionales* de Mintzberg.

En efecto, diversos autores<sup>25</sup> han acudido al modelo estructural de Mintzberg<sup>26</sup> para describir la organización de nuestras Universidades. Este modelo es caracterizado por Vallés como "autogestionario y estamental, formalmente compensado por una representación sociopolítica externa en el Consejo Social y asistido por la competencia profesional de un gerente". Por su parte, Luxán añade que es peculiar de la organización universitaria española el carácter representativo de todos sus escalones organizativos, lo que les confiere un alto grado de autonomía, no tanto porque formalmente la tengan, que no es el caso, sino por la legitimidad que confiere a sus acuerdos la representación de los directamente interesados.

Así pues, para identificar los problemas de gobierno de las Universidades españolas actualmente, conviene contemplarlas como lo que son: burocracias profesionales gobernadas en un alto porcentaje por los especialistas académicos que, ya dentro de la propia comunidad universitaria, buscan la legitimidad de sus propuestas y acciones mediante el voto directo representativo. En este modelo, el problema fundamental es el modesto papel que desempeñan los resultados y su conexión con las necesidades sociales, sobre todo si fallan las relaciones con el entorno de las Universidades, especialmente en las tareas de gobierno. Pero antes de abordar este punto crucial, consideraremos otro aspecto organizativo muy relevante, que ha hecho más complicada la dirección de las Universidades en este periodo: la estructura matricial de Centros y Departamentos.

---

<sup>25</sup> Vallés (1996). Ver también De Luxán (1998).

<sup>26</sup> Mintzberg (1984).

## **6.2. La estructura organizativa matricial del modelo LRU: Departamentos y Centros**

Otro rasgo característico fundamental de la organización de las Universidades, que se propone también en la Ley, es una estructura matricial en la base operativa, que combina en términos de relativa independencia e igualdad la estructura departamental (con su función de producir investigación y docencia en las materias de su área o áreas de conocimientos) y la estructura de Centros (responsables de un servicio docente coherente, e integrado en las titulaciones que les competen).

Ya en 1977, Davies y Lawrence<sup>27</sup> definieron una organización matricial como aquella que incluye no solo una estructura de dirección múltiple (en nuestro caso la de los Centros y Departamentos) sino también unos mecanismos de apoyo relacionados y una cultura organizacional y unos patrones de conducta asociados. Este diseño organizacional está indicado cuando las organizaciones se desenvuelven en un ambiente en el que el entorno externo plantea demandas y presiones a la organización que requieren de ella: a) prestar atención a un foco dual (en nuestro caso puede ser básicamente la docencia y la formación de profesionales, que es la demanda atendida por los Centros, y la investigación de calidad por otro); b) una capacidad de procesamiento de información elevada (por ejemplo, sobre contenidos de enseñanzas y sobre conocimientos especializados de un campo del saber), sin necesidad de que toda ella tenga que circular por las líneas jerárquicas, sino que se procese mediante sistemas más parecidos a redes; c) presiones para compartir recursos con el fin de conseguir un uso eficiente de los mismos (p.e. recursos docentes de un mismo Departamento, compartidos por distintos Centros).

---

<sup>27</sup> Davies y Lawrence (1977) .

En estos casos, la estructura matricial puede ser más adecuada, porque resulta más flexible si induce un tipo de comportamiento que hace posible una reubicación rápida de recursos y un uso compartido de recursos humanos escasos. No obstante, para que ello se produzca estos autores señalan tres tipos de condiciones que se sintetizan en el esquema 3. En él también se indica cuál sería la traducción de los requisitos de comportamiento y culturales que harían posible la aplicación con garantías de este planteamiento en el seno de las Universidades.

De acuerdo con lo señalado, el éxito de un diseño matricial tiene como requisito indispensable la creación de una cultura acorde con los objetivos, principios y funciones subyacentes a la estructura y al sistema planteados. De hecho, si no se logra la transformación cultural el sistema matricial puede llegar a ser disfuncional. Como señalan los autores citados, "una de las lecciones que han de aprender las organizaciones que intentan una estructura matricial es que este tipo de estructura debe *desarrollarse* más que *instalarse*" y, por tanto, toda una serie de procesos han de apoyar la configuración matricial. Entre ellos podemos citar los mecanismos de coordinación y de procesamiento de información compartida entre las dimensiones o unidades que se solapan, que han de ser el fundamento de un comportamiento cooperativo. En las Universidades españolas el progreso en esta dirección ha resultado limitado y costoso.

### Esquema 3: Condiciones para una organización matricial

Condiciones ambientales	Nuevos comportamientos y nueva cultura requeridos	Concreción de estos requisitos en las Universidades
Dos o más demandas en el ambiente: funciones, productos, servicios, mercados.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Equilibrio de poder, dirección dual, toma de decisiones simultanea.</li> <li>•Focalización de los empleados en dos o más tareas/funciones esenciales de la organización al mismo tiempo.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Equilibrio entre Departamentos y Centros. Cooperación intensa en el logro de los fines de ambas.</li> <li>•Atención de profesorado a las tareas docentes e investigadoras, sin predominio de unas sobre otras.</li> </ul>
Desempeño de tareas complejas, inciertas e interdependientes.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Capacidad elevada de procesamiento de información.</li> <li>•Compromiso de los empleados con la organización, para que esta logre una respuesta equilibrada a los diferentes focos a los que ha de prestar atención.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Información abundante sobre demandas docentes y calidad de la docencia impartida. Información sobre resultados de investigación.</li> <li>•Cultura cooperativa dentro de los Departamentos y Centros que compense la tendencia al individualismo de los especialistas. Grupos de calidad</li> </ul>
Economías de escala y de diversificación de servicios.	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Uso flexible y compartido de los recursos humanos.</li> <li>•Rapidez en el reajuste de los recursos humanos para varios proyectos, productos o servicios.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>•Asignación de los recursos docentes disponibles a las enseñanzas más demandadas, sin exagerar el alcance de la especialización para impartir cursos básicos.</li> <li>•Supresión de barreras administrativas entre áreas de conocimiento. Aprovechamiento de recursos humanos excedentarios para el desarrollo de nuevos servicios.</li> </ul>

En una organización matricial, puesto que debe existir un funcionamiento dual (por ejemplo, Centros y Departamentos) se requieren mecanismos de información y de análisis de necesidades, y unas estrategias de ajuste y reajuste para optimizar los recursos y adaptarlos de forma ágil a las necesidades cambiantes. La dirección general de la organización debe desarrollar los siguientes aspectos: a) estrategias de equilibrio de poder entre los dos elementos básicos de la estructura (por ejemplo sistemas de presupuesto duales, sistemas duales de evaluación del personal, etc.); b) gestión del contexto de la toma de decisiones, en la que debe potenciarse una solución constructiva

de los conflictos y c) establecimiento de estándares elevados, que contemplen las exigencias del entorno para todas las unidades de la organización. Si no se atienden todas estas necesidades de dirección, la estructura organizativa y de funcionamiento matricial puede resultar, en la práctica, confusa y poco funcional.

Junto a estos requisitos de dirección al más alto nivel, otros componentes personales de los miembros de la organización son muy relevantes para un adecuado funcionamiento del sistema matricial:

- 1) Los directores de cada una de las líneas que se solapan (en nuestro caso los Directores de Departamento y los Decanos y Directores de Centros) desempeñan roles claves. Es decisiva su capacidad y voluntad de gestión del conflicto de forma constructiva y como parte del propio trabajo, para que los objetivos del Centro y Departamento se logren de forma óptima (por ejemplo, calidad de la investigación, calidad o niveles de rigor en la docencia, acordes con las exigencias del área de conocimientos pero adaptados al tipo de estudiantes de la titulación).
- 2) Se requiere un cambio de las estrategias de trabajo, en las que se han de desarrollar nuevos mecanismos de coordinación y cooperación, más flexibles y ágiles que los que proporcionan las estructuras burocráticas de carácter piramidal y jerárquico y completamente distintas de las interpretaciones individualistas de la libertad de cátedra.

Resulta extremadamente costoso establecer mecanismos de coordinación mediante comités o comisiones, donde todos los grupos estén representados y que, con frecuencia, desarrollan mecanismos de toma de decisiones basados en la votación, de forma que para que una

medida sea adoptada ha de resultar satisfactoria, al menos, para un grupo suficiente de miembros que permita establecer una coalición dominante.

- 3) Se requiere capacidad de los miembros de la organización para trabajar en un contexto de incertidumbre, gestionándola sin pretender que todo esté regulado, estandarizado y normativizado. Recordemos que estas estructuras están indicadas cuando el entorno es complejo y dinámico (turbulento) y requiere gestión de la incertidumbre como forma de obtener ventaja competitiva de dicho entorno. Se trata de un esquema, por tanto, opuesto a las adscripciones definitivas de personas a áreas de conocimiento o Departamentos.

La organización matricial, si funciona adecuadamente, es una estructura potente que permite una adaptación más competente y eficaz de una organización a su entorno, pero existen también patologías de este tipo de organización que se desarrollan si no se consigue la cultura, el funcionamiento y los comportamientos adecuados de los miembros de la organización. Entre esas patologías se señalan las *luchas de poder*, la *anarquía*, el *asamblarismo*, el colapso durante periodos de contracción de la organización, los costes organizativos excesivos, el estrangulamiento o atasco de las decisiones, el exceso de niveles y subniveles en la organización matricial, y la excesiva atención a los procesos internos y la falta de consideración al cliente. Algunas de ellas nos resultan familiares en las Universidades.

La idoneidad potencial de este tipo de estructura para las Universidades es bastante obvia, pero su adecuación efectiva para organizarlas eficazmente cuando éstas se enfrentan a cambios importantes en su entorno resulta bastante problemática, por lo que es preciso seguir con realismo su implementación. Davies y Lawrence señalaban que los *colleges* y las Universidades americanas

tienden a estar gobernados por la tradición y apenas han sido afectados por éstas y otras aproximaciones sistemáticas de la gestión de la educación. En algunos de las instituciones en las que este proceso está más avanzado se está desarrollando una segunda línea de dirección (mando) que complementa la tradicional en la que predomina la cultura de los Departamentos académicos. Estas nuevas estructuras se establecen para gestionar los recursos implicados en los programas educativos y de servicios a la comunidad. Este proceso está probablemente más avanzado en las escuelas profesionales, que presentan una matriz dual de dirección como la utilizada por la Harvard Business School durante varios años<sup>28</sup>. Los autores ponen como ejemplo la estructura matricial desarrollada en esta escuela de negocios para gestionar los recursos de profesorado, de forma que los profesores tienen que rendir cuentas tanto a los directores de Departamentos como a los responsables de las titulaciones. Esta estructura matricial viene apoyada por un conjunto de mecanismos adicionales, como un sistema de contabilidad dual, un sistema de evaluación del profesorado dual y un conjunto de foros dual en los que desarrollar y formular las políticas académicas. Ahora bien, éste es un sistema muy exigente para el profesorado, que siente la presión de tener que desempeñar su trabajo con calidad como docentes en un programa de formación y como investigadores con nivel de excelencia. Además, hace más complejo el proceso de asignación de los profesores a los diferentes programas educativos.

No hace falta extenderse mucho más en la descripción para mostrar que ese tipo de dificultades se han manifestado en la aplicación de la estructura Departamentos/Centros a las Universidad española. Los profesores están en la

---

<sup>28</sup> “La gestión de todas las instituciones de enseñanza superior de los Estados Unidos esta influida por el patrón establecido por las Universidades más prestigiosas del país orientadas sobre todo a la educación de post-grado. El predominio de los Departamentos especializados, las recompensas del profesorado en función de la investigación y no en función de las competencias y habilidades para la docencia, el énfasis en las publicaciones, se ha generalizado por emulación en todas las áreas de la educación superior. Solo recientemente estas tradiciones han comenzado a cuestionarse por los gobiernos de los estados y locales, que están cuestionando el coste y la calidad de la enseñanza en esas instituciones. El mercado comienza a autoafirmarse”. Davis y Lawrence, 1977, (pp. 172-173).

actualidad estrechamente vinculados a los Departamentos, y en particular, atentos a los criterios y la cultura del área de conocimiento correspondiente, de la que depende su promoción, primero, y su reconocimiento profesional, después. La debilidad relativa de los Centros – cuya concepción no puede ser la de una mera suma de Departamentos - se deriva del pobre desarrollo de muchos de los requisitos de una estructura organizativa como ésta (culturales, informacionales) y redundan sobre todo en la insuficiente relevancia que una parte importante del profesorado reconoce hoy en día a la docencia y a su organización. Redundan también en un limitado papel de los Centros en el desarrollo de mecanismos de garantía de calidad de la formación ofrecida en las titulaciones que imparten.

### **6.3. Algunos cambios culturales significativos en las Universidades públicas españolas tras la LRU**

La LRU, el desarrollo normativo posterior y su puesta en práctica, han ido conformando nuevas estructuras organizativas en las Universidades y, paralelamente, han desencadenado una dinámica que ha cristalizado en la actual *cultura universitaria*. La cultura organizacional es el conjunto de creencias y valores, compartidos por los miembros de una organización o un sistema social, así como las señales y manifestaciones de los mismos<sup>29</sup>. Sin pretender realizar aquí una investigación sistemática sobre la cultura universitaria actual, que queda fuera del alcance de este trabajo, sí queremos enunciar algunos de los elementos que forman parte, en nuestra opinión, de la misma, por su relevancia para comprender los problemas de gobierno de las Universidades.

---

<sup>29</sup> Para una caracterización y breve revisión del concepto de cultura organizacional y sus cambios ver Peiró (1999).

- 1) En primer lugar, está ampliamente asumido un espíritu y unas prácticas democráticas en el gobierno y en la gestión de la Universidad. Este valor no resulta extraño en una Universidad que surge tras un largo periodo de lucha por la democracia política, en el que las Universidades jugaron un papel significativo. De hecho, la autonomía universitaria consagrada establece un gobierno de la Universidad basado en la participación y la representación democrática de los miembros de la institución. La propia ley estructura la participación democrática por estamentos en algunos de los órganos de gobierno (Claustro, Junta de Gobierno) y este patrón de representación ha sido también ampliamente generalizado a otros órganos, no sólo de gobierno sino también de dirección y gestión (Juntas de Centro, Consejos de Departamento, Comisiones). En algunos Estatutos, esa concepción democrática y participativa ha llevado a crear unidades estructurales de dirección y gestión muy amplias -basadas en un cierto asamblearismo- que hacen costosa la toma de decisiones y la dirección y gestión de la Universidad.
  
- 2) Una segunda característica de la nueva cultura universitaria es la que define el orden de prioridad de los distintos objetivos de la Universidad. Esta bastante generalizada la prioridad asignada a la investigación, quedando relegada la docencia a un segundo nivel<sup>30</sup>. De hecho, la propia normativa que regula los concursos-oposición a los cuerpos de profesorado establece que el primer ejercicio tendrá un valor entre doble y triple que el segundo, y que la investigación figurará como mérito primordial. Pero además, está bastante asumido que, en la práctica, las comisiones que actúan en dichos concursos valoran sobre todo los méritos de investigación. Un tercer elemento que abunda en esta

---

<sup>30</sup> Ver sobre este punto De Miguel (1998) op. cit.

dirección es la constatación que en los sistemas de evaluación del profesorado en sus actividades de investigación (sexenios) y docencia (quinquenios), los primeros resultan más difíciles y restrictivos, mientras que los segundos se conceden prácticamente a todo el profesorado, con un carácter que una buena parte de la comunidad universitaria considera *automático*.

- 3) Un tercer componente de la cultura universitaria es el peso del área de conocimiento como elemento de identidad grupal y estructurador predominante. Como ya hemos señalado anteriormente, el hecho de que se haya organizado la competencia y la responsabilidad de determinar la promoción del profesorado por áreas de conocimiento ha creado un fuerte sentimiento de identidad grupal en función de este criterio. Dicha identidad, que ha tenido componentes claramente positivos, sin embargo tiene también disfunciones cuando configura compartimentos estancos y hace difícil o imposible la coordinación entre diferentes áreas de conocimientos para conseguir un plan de estudios y unas enseñanzas de titulación integradas.
  
- 4) Un cuarto componente cultural que caracteriza, en opinión de muchos, a la Universidad Española actual es el comportamiento denominado *endogámico* en la ocupación de las plazas de profesores funcionarios. La relativa abundancia de plazas en una época de crecimiento de recursos, los mecanismos de nombramiento de las comisiones de los concursos-oposición y la posibilidad de determinar el perfil de la plaza han permitido que, en un elevado porcentaje de los casos, las plazas convocadas por las Universidades hayan sido ocupadas por candidatos internos, y en un elevado porcentaje de casos éste era el único candidato que concursaba.

5) Un quinto componente de la cultura universitaria es la autonomía del profesorado para determinar los contenidos de su actividad docente (libertad de cátedra) y sobre todo su actividad investigadora, reforzada por el modelo funcional de la plantilla estable del profesorado<sup>31</sup> (y del PAS). Se repite con cierta frecuencia que la actividad investigadora ha entrado en una competición que garantiza la calidad, y ello basado en la asignación competitiva y tras evaluación por *pares* de los recursos para la investigación y de la propia evaluación de la actividad investigadora. Sin embargo, no se ha debatido suficientemente la situación de aquella parte del personal investigador que no concurre a uno ni a otro de estos mecanismos de competición o evaluación, y a los que se reconoce, de facto, autonomía para decidir no investigar.

6) Un sexto supuesto es el que asume la uniformidad de modelo de todos los Departamentos, o a la gran mayoría, considerándolos *research departments*. En principio se asume que en todas las unidades organizativas debe haber una parte de dedicación de los recursos humanos a la docencia, otra a la investigación y a la formación de doctores y otra a la gestión, participación en comisiones etc. De hecho, el decreto en el que se establece la dedicación horaria sólo establece diferencias en la dedicación docente entre las plazas TEU y el resto, y esas diferencias tienden a reducirse en la práctica, de algunas Universidades.

Equívocos, porque si los Departamentos y profesores no realizan la misma combinación de actividades, sus costes y resultados no deberían ser evaluados con los mismos criterios. Frustraciones, porque el

---

<sup>31</sup> En la cultura universitaria establecida podría sonar extraña, e incluso *blasfema*, la propuesta realizada por Grao (1998, 108) cuando recomienda que "los profesores que se consideran únicamente intelectuales liberales deben darse cuenta que son unos trabajadores asalariados al servicio de unos fines y objetivos, los de la empresa en la que desarrollan su actividad, en este caso la Universidad".

desarrollo de unos criterios de evaluación competitivos sólo en el ámbito de la investigación ha producido una devaluación simultánea de la docencia y de los que sólo se dedican a ella, circunstancia muy arriesgada cuando se trata de una actividad tan central para un SU de masas. Despilfarro, porque financiar recursos humanos a tiempo completo como si todo el profesorado dedicara una parte de su tiempo a la investigación, se contradice con los resultados de un porcentaje significativo del mismo que no realiza ese tipo de actividades. En cambio, mientras se gastan de forma no productiva esos recursos se puede estar dejando de atender con mayor intensidad otro tipo de tareas, tanto docentes como en el propio campo de la investigación.

- 7) Un séptimo elemento de la cultura organizacional universitaria, es el desinterés generalizado por la cuantificación y el conocimiento de los costes que suponen las actuaciones que se realizan. Son pocos, si es que existen, quienes conocen el coste total de un proyecto de investigación (incluidos los salarios de los profesores participantes, la parte proporcional del coste de despacho o laboratorios y los gastos corrientes, etc.). No se dispone de sistemas de contabilidad analítica, ni de indicadores que permitan conocer el coste específico de la formación de cada alumno por titulación, distinguiendo entre aquellas masificadas y otras en las que la demanda es escasa. Tampoco se conocen los costes de otros muchos aspectos de la actividad universitaria, como los derivados de los complejos procesos de participación y gestión.
- 8) Otro elemento característico de la situación actual es la escasa movilidad del profesorado estable entre Universidades. Predomina la idea de que es normal y deseable que la estabilidad suponga la permanencia de por vida en una Universidad que es muchas veces la misma en la que cursó estudios y se doctoró. Los leves esfuerzos por estimular la movilidad, planteados por la LRU han sido anulados por sus

propias disposiciones en los procedimientos para el acceso a los cuerpos docentes, que claramente ha favorecido la endogamia ya que hace posible la capacidad de los miembros de cada una de las Universidades de controlar los procesos de promoción.

- 9) Un último elemento, en este caso emergente, de la cultura universitaria es una mayor sensibilidad a las nuevas demandas sociales y a su regulación por el *mercado*, en algunos ámbitos de actuación. Durante las últimas dos décadas ha ido desarrollándose una oferta de formación de post-grado dirigida a diversos segmentos de *mercado* con tasas que cubren los costes de dicha formación. También se viene produciendo un creciente número de convenios de prestación de servicios e investigación, que tratan de responder a demandas específicas de empresas e instituciones. Esto pone de manifiesto que, al menos una parte del profesorado universitario y del sistema de producción de servicios de la Universidad, se ha orientado a atender las demandas de servicios realizados por parte de determinados segmentos y es capaz de responder a ellas de forma competitiva.

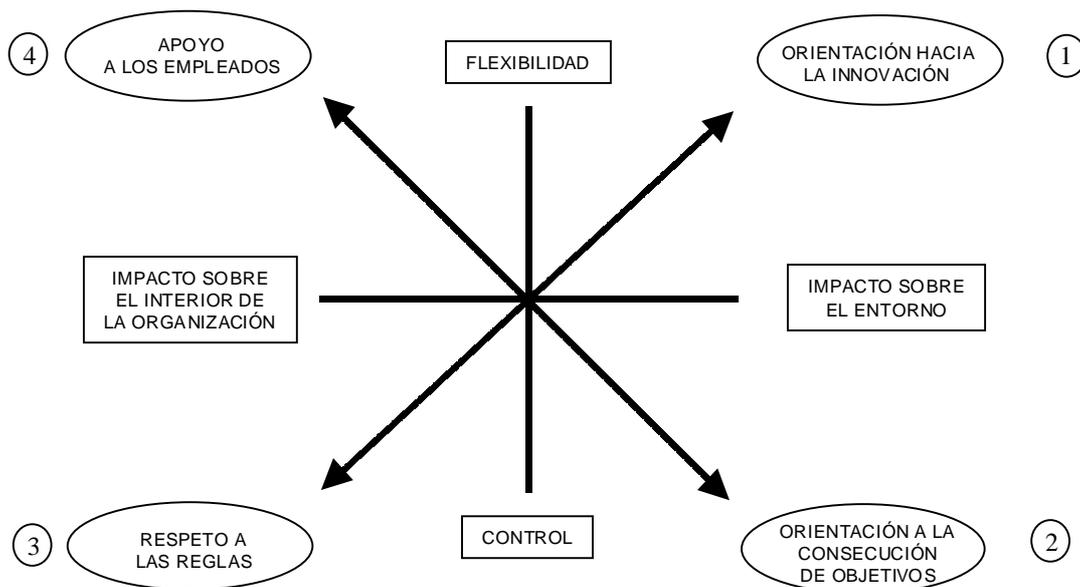
#### **6.4. Un modelo para el análisis de la cultura organizacional universitaria.**

Hay muchos fenómenos sobre los que se pueden compartir, en mayor o menor medida, creencias y valores. Por ello, es necesario identificar las que resultan más relevantes. La determinación de las dimensiones a considerar en un estudio de cultura organizacional, no resulta fácil, y menos todavía en una institución tan compleja como la Universidad. Sin embargo, si la selección es

adecuada se puede entender mejor la orientación de la organización universitaria y los problemas que la misma plantea<sup>32</sup>.

El modelo Focus identifica cuatro grandes dimensiones en la cultura de un determinado grupo u organización, que resultan de tomar en consideración los cuadrantes que se forman al cruzar dos grandes ejes bipolares relevantes en el análisis organizacional (Ver esquema 4): a) La dimensión que representa el continuo entre el polo de *máxima flexibilidad* y de *máximo control*. b) la dimensión que representa el continuo entre el polo de máxima pretensión de *impacto en el entorno* y que pretende el máximo *impacto dentro de la organización*.

Esquema 4. El modelo FOCUS para el estudio de la cultura organizacional.



<sup>32</sup> Se han ofrecido muchas clasificaciones de posibles dimensiones y se han elaborado múltiples cuestionarios para evaluarlas. Un modelo que ha resultado ampliamente utilizado arranca de la *teoría de los valores en competición*, de Quinn y cols. (1983). Este equipo está compuesto por: G. De Cock, K. De Witte (Bélgica), Z. Susanj (Croacia), C. Lemoine (Francia), D. Bourantas, N. Papalexandris (Grecia), I. Branyiczki (Hungria), E. Spaltro (Italia), P. Koopman, J. van Muijen (Holanda), L. Correira Jesuino, J. Gonzales das Neves (Portugal), H. Pitariu (Rumania), E. Konrad (Eslovenia), J. M. Peiró, V. González-Romá (España), y D. Turnipseed (USA).

Los cuadrantes que surgen cuando se cruzan ambos ejes de forma ortogonal permiten determinar cuatro dimensiones de la cultura que se reflejan en la figura 1 y que describimos a continuación:

- 1) *Orientación hacia la innovación:* en la medida en que una organización pone más énfasis en la flexibilidad y en la pretensión de tener una clara incidencia sobre su entorno, potencia una cultura innovadora que busca nuevas oportunidades, pone el acento en el desarrollo de nuevas estrategias, productos y sistemas de trabajo. En el caso de la Universidad el predominio de esta orientación llevará a la innovación en la enseñanza (incorporando nuevos títulos, mejorando o eliminando otros, y renovando los métodos y medios didácticos) y en la investigación (reorientado los recursos y equipos en la función de las oportunidades).
  
- 2) *Énfasis en la consecución de objetivos de acuerdo con los planes:* la organización pretende tener impacto sobre su entorno, obteniendo ventaja de su interacción con el mismo mediante el establecimiento y consecución de objetivos. Las Universidades en las que este aspecto de la cultura fuera predominante, determinarían con claridad lo que quieren conseguir, establecerían objetivos y plantearían las actuaciones de forma que éstos se consigan eficazmente. Pensemos por ejemplo en Centros, Departamentos y servicios que utilizan la dirección por objetivos (DPO) para llevar a cabo sus actividades
  
- 3) *Orientación hacia el desarrollo de reglas y respeto a las mismas:* si una organización pretende tener un claro impacto interno sobre su estructura y funcionamiento y lo quiere hacer poniendo énfasis en el control, la cultura que se desarrolla propicia la configuración de estructuras y procedimientos formalizados, y subraya el cumplimiento y el respeto de esos procedimientos y reglas. En el caso de las Universidades así orientadas se pone énfasis en la normalización de los procedimientos.

- 4) *Orientación a potenciar el apoyo a las personas e integración de las mismas*: en la medida en que una organización pretende tener impacto dentro de sí misma desde una aproximación que pone más énfasis en la flexibilidad, tratará de atender a los intereses, expectativas y necesidades de las personas que la forman, potenciando su integración en la organización. En el caso de las Universidades, esta cultura se concreta en el cuidado y atención a los derechos de los trabajadores, la potenciación de la estabilidad y la promoción interna, el control relativamente laxo y la dirección considerada (*laissez faire*) más que orientada a tareas y a la consecución de objetivos.

En principio, las cuatro orientaciones correspondientes a cada uno de los cuadrantes aparecen, a primera vista, contrapuestas en dos dimensiones bipolares: a) orientación hacia la consecución de los objetivos vs. orientación hacia las personas; b) orientación hacia la innovación y renovación de estructuras y estrategias vs. orientación a la consolidación de estructuras y respeto a las reglas y normas.

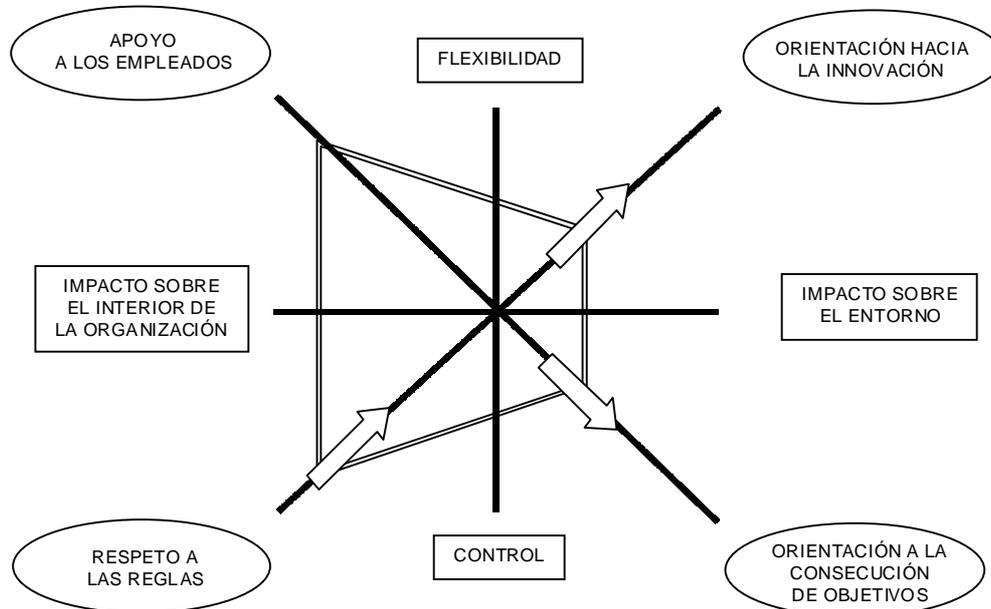
Ambas orientaciones parecen incompatibles y, de hecho, el énfasis excesivo en una de ellas a costa de la otra lleva a configurar climas organizacionales *unilaterales* y, con frecuencia, disfuncionales. Así: a) el excesivo énfasis en la innovación tiende a configurar organizaciones *adhocráticas* y, en casos extremos, al *caos*; b) el excesivo énfasis en la consecución de objetivos, lleva a configurar una organización que persigue sobre todo resultados, por lo general a corto plazo (eficacia-eficiencia), pero que si perpetua su funcionamiento, sin atender a los cambios en el entorno, acaba convirtiéndose en un *sistema cerrado*; c) el excesivo énfasis en la consolidación de estructuras y procedimientos y el respeto a las reglas tiende a configurar una *organización burocratizada* y sus excesos pueden producir estructuras esclerotizadas; d) el excesivo énfasis en el apoyo a las personas, olvidando los aspectos que

representan los otros cuadrantes, tiende a configurar una organización muy atenta con los empleados pero poco eficaz en los otros aspectos, llegando a convertirse en un *club social*.

En este contexto, las fuerzas predominantes de la cultura de las Universidades públicas están a nuestro juicio en los cuadrantes de apoyo a sus miembros (lo que viene facilitado por el carácter colegial y el relevante papel de los sindicatos) y de respeto por las reglas (característico de las burocracias profesionalizadas). En el esquema 5 se representa el perfil de la cultura de una organización de este tipo, en la que predomina una orientación hacia el apoyo y la potenciación de la calidad de vida laboral de los empleados, aunque ello se consiga a costa de una pobre realización de los objetivos. Por otra parte se trata de una organización con una clara cultura burocrática y con poco énfasis en la innovación.

Si este tipo de organización, se desenvuelve en un entorno en el que es necesaria una mayor innovación y consecución de objetivos la dirección debería impulsar cambios en el sentido de las flechas. Dichos cambios deberían reducir el énfasis en procedimientos burocráticos, estimular la innovación y el establecimiento y la consecución de objetivos en términos de calidad y productividad. Además debería hacerse compatible la calidad de vida laboral con el interés y el compromiso de los empleados con la calidad y la productividad. Para ello, cambiaría el estilo y las estrategias de dirección, las políticas y prácticas de recursos humanos, los sistemas de trabajo, la estructura de la organización y también la preparación y actitudes de las personas.

Esquema 5. Ejemplo de perfil de cultura organizacional.



Considerada, la situación de las Universidades a la luz de este modelo permite identificar una serie de problemas relacionados con el sistema de gobierno y dirección de las mismas. Veamos las relativas a los dos grandes ejes en tensión.

- 1) *Orientación a objetivos vs. Orientación hacia la calidad de vida laboral y los intereses de los miembros de la comunidad universitaria.* Como se ha señalado, estas orientaciones no son necesariamente contradictorias, pero están en tensión y, por lo tanto, se requiere encontrar soluciones que no supongan elegir una u otra alternativa sino integrarlas. Un análisis de esta problemática requiere formularse cuestiones como las siguientes: ¿cuáles son las fuerzas que tiran de la adecuación de productos y servicios a la demanda y la calidad de los mismos?; ¿quién representa en el gobierno de la Universidad a los destinatarios, directos e indirectos, de los diferentes servicios?; ¿cuál

es la responsabilidad de los gestores y administradores por atender o no a las demandas y cómo se evalúan sus resultados?; ¿qué incentivos existen para buscar la calidad en un servicio de masas como el universitario, en el que el usuario no sabe cuánto cuesta lo que pide y el proveedor del servicio no ve ninguna conexión entre la satisfacción del cliente y los recursos que obtiene?.

- 2) *Orientación hacia la formalización vs. Orientación a la innovación.* El entorno de la Universidad está planteándose cada vez con más frecuencia nuevas demandas en sus diferentes ámbitos de actuación. Por una parte, se demanda una mayor diversificación en servicios de enseñanza, tanto en términos de títulos como en perfiles de los destinatarios (adultos, jóvenes y tercera edad) y niveles de enseñanza (primero, segundo y tercer ciclo), así como en los medios de enseñanza (campus virtuales, enseñanza presencial, mixta, etc.). Esa diversidad se produce también en el ámbito de la investigación y de la prestación de servicios. Sería muy conveniente diagnosticar en qué medida las estructuras se adecuan a los diversos fines y objetivos, y qué redefinición de los procedimientos de asignación de recursos e incentivación y nuevas estrategias de gestión permitiría atender a esa variedad de objetivos, de modo que se potencie y recompense la calidad, la productividad y la consecución de recursos (p.e. evaluación de rendimientos, control de absentismo, ausentismo, etc.).

## **6.5. Mecanismos de representación y participación como base de la autonomía universitaria y responsabilidades. ¿Democracia universitaria?**

El estímulo de la participación ha sido uno de los logros importantes de la LRU. Sin embargo, esta democratización, estrechamente relacionada con los perfiles en el punto 6.4. sobre la cultura organizacional predominante, ha implicado una forma de entender la autonomía universitaria en su funcionamiento interno que requiere un análisis detenido para determinar sus ventajas y sus puntos mejorables. Como señala Quintanilla <sup>33</sup>, "el problema de la Universidad del futuro no es su democratización. En España tenemos un sistema de organización democrático y participativo hasta (o quizás más allá de) el máximo razonable. Siempre es posible mejorar el funcionamiento de las instituciones y perfeccionar todos los sistemas de participación. Pero, si hubiera que señalar un problema en relación con la autonomía y la democracia interna de las Universidades, y fuéramos sinceros con nosotros mismos, quizá tendríamos que señalar que el problema está en lograr, no más democratización o más autonomía, sino más efectividad y operatividad en los procesos de toma de decisiones en el seno de la Universidad y más responsabilidad en el uso de la autonomía institucional".

La democracia universitaria, entendida como un sistema representativo de participación en los órganos de gobierno y de dirección mediante elección por estamentos, es uno de los aspectos del gobierno de las Universidades que más debate esta suscitando. Además, el hecho de que el Rector, responsable máximo del gobierno y de la dirección de la Universidad, sea elegido por el Claustro y tenga que someterse periódicamente a elección o reelección ha llevado a cuestionar su independencia y capacidad de gobierno y dirección,

---

<sup>33</sup> Quintanilla (1998).

sobre todo en aquellas decisiones o medidas que pudieran conculcar intereses corporativos de los grupos que tienen un peso decisivo en su elección.

Por otra parte, la generalización de este mecanismo de representación y elección en las diferentes estructuras diseñadas para la dirección de la Universidad (comisiones, Juntas de Centro, Consejos de Departamento, etc.), así como el tamaño elevado que en ocasiones esos órganos suelen tener para garantizar una amplia representación de los diferentes colectivos, puede producir disfunciones sobre todo en los niveles de dirección y gestión. Esas disfunciones pueden provenir del propio modelo de la LRU, que asigna un papel importante a las decisiones colectivas en un buen número de ámbitos de la dirección y la gestión, o bien del funcionamiento del mismo (la falta de interés y participación en las reuniones, que a veces ni siquiera alcanzan el quórum requerido en segunda convocatoria para su constitución y toma de decisiones válidas) es una manifestación de ese problema; la falta de participación en las elecciones colocan a representantes de grupos bien organizados en esos órganos con un exiguo porcentaje de votos que les respaldan, pues la participación electoral de los estudiantes para representantes en el Claustro se sitúa apenas entre un 10 y un 15%.

Ante esta situación se plantean una serie de cuestiones sobre las que se requiere una profunda reflexión y revisión: a) ¿quién debe elegir al Rector, en base a qué legitimidad y con qué mecanismos?; ¿cuál es el tamaño, composición, funciones y competencias de los órganos colectivos de gobierno?; ¿deben reproducirse estos órganos colectivos también para la dirección, o los equipos responsables de la misma deberían ser responsables ante el equipo de gobierno de la Universidad en lugar de serlo ante los órganos colectivos de dirección de la unidad estructural correspondiente?.

## 6.6. Determinación de metas y objetivos: ¿Quién los formula?

No es habitual encontrar en las Universidades españolas la formulación de planes estratégicos que establezcan prioridades para un periodo plurianual en sus actuaciones, determinando sus principales elementos de ventaja competitiva y las innovaciones que van a introducirse en ese periodo<sup>34</sup>. De Miguel<sup>35</sup> señala que la mayoría de los informes y planes prospectivos de nuestras Universidades no abordan explícitamente la planificación a medio y largo plazo, ni asumen la necesidad del cambio y por consiguiente de la innovación necesaria para ello. Por esa razón, no existe en muchas de nuestras Universidades una *visión de futuro compartida por la gran mayoría*, que oriente la toma de decisiones por encima de las políticas concretas de cada momento<sup>36</sup>.

Quizás sea el proceso electoral del Rector la ocasión en la que se suele plantear un debate acerca del modelo de Universidad que se pretende por parte del candidato o candidatos y del Claustro. De todos modos, el tipo de documentos que se elabora para estas situaciones tiene un componente programático que pretende atraer el consenso y el voto, y no suele resultar un documento de planificación preciso y suficientemente elaborado. Los programas electorales se detienen antes de indicar medidas que pudieran afectar de forma poco satisfactoria a alguno de los grupos o estamentos a los que se les pide el voto. Además, la resultante final del documento programático puede ser el fruto de pactos electorales que contemplan las demandas o planteamientos de determinados grupos de representación en el Claustro.

En este terreno, constatamos, en términos generales, una escasa actividad del Consejo Social en la planificación y dirección estratégica de las

---

<sup>34</sup> Ver sobre este tema Grao (1998).

<sup>35</sup> De Miguel (1994).

<sup>36</sup> No obstante, Grao (1998) recoge las iniciativas que se están llevando a cabo por la Universidad de Zaragoza o la de Oviedo, el libro Blanco de la Universidad Complutense y el Plan de Calidad de la Universidad Politécnica de Catalunya.

Universidades. A pesar de que, en función de las competencias y las responsabilidades que la ley le asigna, la planificación general debería ser una de sus actividades principales, sobre todo en aquellos aspectos de esa planificación que tienen que ver con las demandas sociales, su priorización y la adecuación de los recursos para que se dé una respuesta de calidad, actualizada y flexible, la realidad muestra pocos resultados en ese terreno.

Un problema central del Sistema Universitario y de las Universidades es conseguir que la oferta de servicios responda a las demandas sociales. Con sus peculiaridades, la Universidad, como cualquier otra organización, se desenvuelve en un entorno e interactúa con él como base para su mantenimiento y desarrollo sostenido como sistema. Cada vez más, las organizaciones se encuentran inmersas en ambientes más dinámicos, complejos, inciertos e impredecibles, lo que implica la necesidad de buscar nuevas formas y estrategias de interacción y transacción con esos entornos, con el fin de identificar las potenciales amenazas y oportunidades existentes en los mismos. La Universidad no es una excepción, mas bien al contrario, se encuentra en estos momentos en el centro de un torbellino de cambios científicos, tecnológicos y sociales.

Ante el dinamismo, la impredecibilidad y la complejidad caben varias respuestas como el inmovilismo, la reactividad, la proactividad y la interactividad. No todas ellas son igualmente adaptativas y, lógicamente, sus consecuencias para la supervivencia y el desarrollo de la Universidad como organización serán también diferentes. Si una organización quiere dar respuesta a las demandas de un entorno complejo e impredecible, tiene que desarrollar estrategias y mecanismos que faciliten su interdependencia y su proactividad con ese ambiente.

Estas estrategias son múltiples y pueden ser apoyadas por diversos mecanismos que contribuyen a la capacidad de adaptación dinámica de la

organización y su entorno: el análisis anticipatorio del entorno y de las propias fortalezas y debilidades ha de permitir una planificación estratégica. Posteriormente, una dirección de esas características, favorecerá el desarrollo de sistemas de innovación de productos y servicios y de otros que garanticen y evalúen la calidad de esos servicios, los mecanismos de supervisión y la incentivación de la consecución de los objetivos y programas y de las innovaciones fructíferas de los mismos. La formación y cualificación de los responsables de la dirección y la gestión de las diferentes unidades estructurales para este tipo de estrategias de dirección, con el fin de que éstas se utilicen en los diferentes niveles de la organización y no únicamente en la cúpula directiva, es un requisito para poder aplicar este enfoque directivo.

Como ya hemos señalado, tampoco existen inputs para la planificación estratégica que provengan del exterior de las Universidades, por ejemplo de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas o del Consejo de Universidades. La planificación estratégica del Sistema Universitario de las comunidades autónomas es como mucho incipiente, y eso en aquellos casos en los que se constata una sensibilidad ante esta problemática. Los modelos de financiación que se han ido elaborando comienzan apenas a introducir algún componente de financiación por objetivos (eficacia de la docencia determinada como grado de éxito, capacidad de respuesta a la demanda expresada en el número de estudiantes matriculados en carreras que han elegido en primera o segunda opción, etc.).

Sin embargo, el plan estratégico es una herramienta de gobierno de gran utilidad potencial, porque implica abordar la definición de políticas y la determinación de prioridades, marcando las principales líneas de desarrollo de la Universidad a medio plazo y orientando los esfuerzos de todos para su consecución. De ese modo, el plan estratégico debe ser una pieza importante del gobierno y de la dirección de las Universidades. Su definición ha de conjugar la

consideración de las múltiples y diversas demandas del entorno con la priorización en la voluntad de atenderlas.

Ahora bien, para elaborar un plan estratégico es importante disponer de información relevante del entorno y de una autoevaluación de la propia institución y requiere desarrollar estrategias de anticipación de los cambios en el entorno. Además, es fundamental disponer de indicadores de impacto y de una evaluación del desarrollo del plan y de los resultados que se van consiguiendo con su implantación. Las condiciones que plantean Holdaway y Meekinson (1990)<sup>37</sup> como base de una planificación estratégica en las Universidades son las siguientes: a) que las metas estén claramente establecidas; b) que exista capacidad de orientar la investigación y los servicios docentes; c) que se dé un compromiso de los gestores de mayor a menor rango con el plan de actuación; d) que exista coincidencia respecto a la naturaleza cambiante y a la diversidad de la toma de decisiones; e) que se reconozca la naturaleza política de muchas decisiones y f) que se desarrollen planes para unidades específicas, tanto académicas como de apoyo o gestión.

## **6.7. La presencia de la sociedad a través de los Consejos Sociales**

La opción de desarrollar un Sistema Universitario público basado en la autonomía de las Universidades busca evitar los inconvenientes de las interferencias políticas y las decisiones burocráticas, pero plantea en todos los países un problema similar. Al ponerse en manos de los académicos buena parte de las decisiones, confiando en su mejor conocimiento profesional de los temas docentes y la investigación, se corre el riesgo de que se dé al gobierno de las instituciones una orientación en la que predomine, en exceso, el punto de vista y los intereses corporativos de los profesores, en detrimento de la vocación

---

<sup>37</sup> Citado en Grao, 1998. (vid supra)

de servicio público que debe prevalecer. Para reducir ese peligro, la LRU diseñó un órgano de *participación de la sociedad* dentro de las Universidades, a semejanza de lo que sucede también en otros países con diferentes modalidades. En el caso español, el Consejo Social está compuesto en sus tres quintas partes por una representación de los intereses sociales, según sea concretada por la Comunidad Autónoma contemplando, en todo caso, representantes de los sindicatos y asociaciones empresariales. El resto del Consejo está formado por una representación de la Junta de Gobierno, de la que forman parte, necesariamente, el Rector, el Secretario General y el Gerente.

Visto con la perspectiva de estos quince años, se puede afirmar que el Consejo Social ha encontrado dificultades para adquirir el protagonismo que le correspondería según esa filosofía en el gobierno de las Universidades, teniendo en cuenta la gran importancia de las funciones que le encomienda la LRU: aprobación de la programación plurianual y del presupuesto, a propuesta de la Junta de Gobierno y, en general, la supervisión de las actividades de carácter económico de la Universidad y del rendimiento de sus servicios. Igualmente, le corresponde promover la colaboración de la sociedad en la financiación de la Universidad.

Como señala J. Montserrat (1998)<sup>38</sup>, no puede afirmarse que las intenciones del legislador hayan alcanzado grandes éxitos. “El papel que durante estos años de vigencia de la LRU han jugado los Consejos Sociales ha sido muy desigual en las diferentes Universidades pero en ningún caso se ha producido aún esa comunión que se pretendía de la Universidad con su entorno... Tampoco se han producido avances significativos en la financiación universitaria que puedan ser achacables a la existencia de los consejos sociales... Tampoco la sociedad, a través de sus representantes en los consejos sociales, ha

---

<sup>38</sup> Montserrat (1998).

exigido a la Universidad explicaciones sobre el uso de su autonomía en términos de rentabilidad social".

Así pues, en las valoraciones que se realizan del papel jugado por los Consejos Sociales durante el periodo de su existencia predomina un cierto tono negativo, y se habla de relativo fracaso, que se atribuye a causas como la propia composición del órgano y las competencias que se le encomiendan, los procesos de funcionamiento generados (en los que los temas llegan al consejo *informados* y resueltos por otros órganos de la comunidad universitaria) así como al recorte de las mismas por sentencias del Tribunal Constitucional.

Reconociendo el esfuerzo realizado por el cumplimiento de estos cometidos, se observan en la trayectoria de los Consejos Sociales como órganos de gobierno de las Universidades distintos problemas. En primer lugar, en los miembros no académicos de los mismos –y en particular en sus presidentes- se detecta con frecuencia que tienen la impresión de que el Consejo Social no acaba de ser visto por los académicos como parte misma de la Universidad. El complemento de esta percepción es otra: que algunos académicos consideran que la Universidad es más suya que del resto de la sociedad. Es muy significativo que la participación de los Consejos Sociales en el proceso de evaluación haya sido por lo general muy marginal, correspondiendo de nuevo el protagonismo a los académicos, a pesar de tratarse de unas materias que entran de lleno en las funciones que los Consejos tienen atribuidas.

Esta impresión se acompaña de una cierta resistencia a que el Consejo Social ocupe su espacio de responsabilidad de forma natural y, con ello, dé entrada a la sociedad a la que representa en cada una de las Universidades. Algunas de esas resistencias se han dirimido ante los tribunales, y saldado con éxito para las tesis de los académicos, aunque sería interesante valorar desde qué puntos de vista se conformaron las sentencias del Tribunal

Constitucional<sup>39</sup>. La actitud de los académicos reclamando para sí, como es típico de las burocracias profesionales, la mayor parte de las competencias claves del gobierno de la institución, tiene varias consecuencias. Por una parte, se difunde una idea de que el Consejo Social busca *controlar*, cuando en realidad lo que sucede es que tiene derecho a *compartir el gobierno* de ciertos asuntos. Por otra, los miembros del Consejo no se sienten, en muchos casos, ni motivados ni preparados para embarcarse en un esfuerzo costoso de redefinición de los modos de funcionamiento tradicionales de la Universidad. En general, la reacción ante esas dificultades suele ser una conducta prudente y más pasiva pero, de ese modo: a) se desarrollan con menor intensidad algunas funciones atribuidas a los Consejos Sociales de las que existe escasa tradición (como la programación plurianual de cada Universidad o la supervisión del rendimiento de los servicios) y b) se limitan también las posibilidades de apoyo social que las Universidades lograrían si sus Consejos Sociales se movilizaran con mayor intensidad al sentirse más partícipes de las tareas de gobierno

Sería sin embargo injusto atribuir a los académicos todos los problemas existentes para la consolidación de los Consejos Sociales como órganos de gobierno universitarios. En ocasiones, las administraciones educativas, y en particular las Comunidades Autónomas, han tenido también una parte importante de responsabilidad por dos razones: a) los criterios seguidos al definir la composición y elegir a los miembros de los Consejos Sociales; b) la falta de una política activa para apoyarlos, al ser órganos con poca experiencia y escasa dotación de medios. Ambas causas han influido en que la representación de los intereses sociales haya tenido dificultades para elaborar una visión propia de los objetivos, prioridades y estrategias a desarrollar por la

---

<sup>39</sup> La STC, de 27 de febrero de 1987, consideró, por ejemplo, que la competencia del Consejo Social para modificar las plantillas de personal que establecía la LRU en su artículo 47.3 debía ser anulada porque se atribuían al Consejo Social funciones *estrictamente académicas (sic) cuando, por su composición, la comunidad universitaria (sic) está en minoría en éste órgano.*

Universidad, distinta -no ya contrapuesta, sino complementaria- de la elaborada por los académicos y profesionales.

Así pues, de modo análogo a como ha sucedido con el Consejo de Universidades pero ahora en el interior de cada Universidad, los puntos de vista de los académicos han carecido del contrapunto necesario. Con ello, la Universidad ha perdido oportunidades de enriquecer su sensibilidad para mantenerse en sintonía con las preferencias sociales. Seguramente, la responsabilidad principal de estas carencias es de los Gobiernos correspondientes, porque no han desarrollado adecuadamente las instituciones que necesita un Sistema que, al optar por la autonomía que reconoce la Constitución pero tener que hacerla compatible con el servicio a los intereses generales, ha de construir sólidamente las nuevas instituciones que garanticen el equilibrio de intereses.

En cualquier caso, debe existir algún órgano en el sistema de gobierno de las Universidades, de características similares al Consejo Social, pero diseñado de forma más adecuada para la función básica de contribuir a garantizar una estrecha relación entre Universidad y Sociedad y a que aquella responda a las exigencias y demandas sociales.

#### **6.8. Reglas de funcionamiento y capacidad de respuesta a una situación cambiante: la flexibilidad.**

La pretensión justificada de poner orden en "el caos de la selvática e irracional estructura jerárquica del profesorado, totalmente disfuncional" al que se refería el preámbulo de la LRU, estableciendo cuatro únicas categorías del profesorado y la creación de una carrera docente, fue acompañada de la opción por el carácter funcional del profesorado universitario y su organización en áreas de conocimiento. Ambos tipos de compartimentos han mostrado más bien

carácter estanco. La secuencia seguida en la reforma, que abordó primero la consolidación del profesorado en posiciones estables y planteó posteriormente la reforma de los planes de estudios, ha inducido mecanismos corporativos potenciadores de la consolidación en plazas de funcionario de los PNNs existentes en la Universidad durante el periodo de elaboración de los Estatutos. Así, las Universidades se encontraron con unos niveles elevados de consolidación de sus recursos de profesorado cuando se ha llevado a cabo la reforma de los planes de estudios.

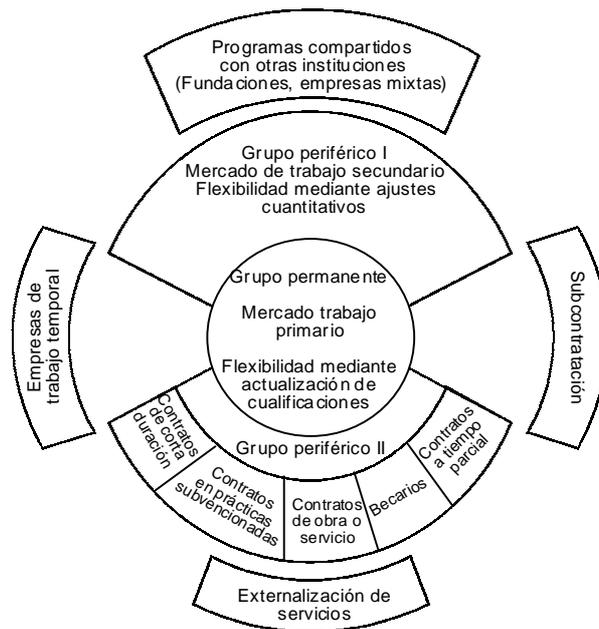
Si tenemos en cuenta que los gastos de personal son un capítulo fundamental del presupuesto de las Universidades y que una buena parte de ellos están consolidados para un periodo medio superior a una década, puede comprenderse que un problema fundamental percibido cada vez más angustiosamente por los responsables más lúcidos de cada Universidad no es tanto identificar las nuevas necesidades de la sociedad, sino la incapacidad de adaptación a ellas mediante el uso flexible de sus recursos humanos.

Sin embargo, la flexibilidad es un tema central en la gestión de los recursos humanos en organizaciones que se desenvuelven en un entorno globalizado, de cambio tecnológico intenso, competitivo y poco predecible, como son en la actualidad las Universidades. Ante dicha situación, se han desarrollado diversos modelos que tratan de identificar estrategias que permitan la permanente actualización de competencias y una mayor adaptación de los recursos humanos a las nuevas demandas que la organización ha de atender. Ello se puede conseguir gracias a una flexibilidad funcional que pone en cuestión distintos elementos de los viejos modelos: una descripción de puestos de trabajo excesivamente estricta; la localización geográfica y temporal del puesto de trabajo; el tipo de contratación y las formas de trabajo -como los trabajos a tiempo parcial, las contrataciones temporales, las contrataciones por obra, etc.).

Entre los modelos de organización flexible podemos describir brevemente el desarrollado en la Universidad de Sussex<sup>40</sup> en el que se integran múltiples estrategias de flexibilidad que pueden utilizarse en el problema que nos interesa (ver esquema 6).

**Esquema 6. Modelo de organización flexible**

*Adaptado de Atkinson (1985).*



El modelo distingue diversos niveles de personal y con ello distintas estrategias de flexibilidad.

- 1) Por una parte, el personal nuclear (core) de una organización -en el caso de las Universidades todo el personal funcionario, profesorado y PAS- utiliza como vía de adaptación la actualización de competencias y cualificaciones, lo que permite una utilización más flexible de los recursos que cabría utilizar.

---

<sup>40</sup> Atkinson (1985)

- 2) En un segundo plano se sitúa el personal contratado, que permite otra estrategia de adaptación, en este caso mediante la no renovación del contrato o la rescisión del mismo en caso de que los cambios en las demandas hagan innecesarios sus servicios. Se trata de una adaptación mediante la regulación del número de empleados o efectivos (“headcount”). En este caso se sitúan los profesores asociados y ayudantes o el personal interino y contratado de administración y servicios.
- 3) Con el fin de reducir los cambios en este tipo de personal, amortiguando los efectos sobre el volumen de efectivos de las modificaciones en las demandas y necesidades, se desarrolla una tercera estrategia de flexibilidad que permite incorporar personal a *tiempo parcial*, por periodos de contratación determinados para proyectos específicos, o como becarios o contratos en prácticas. Todas estas figuras contribuyen a atender las variaciones en las demandas laborales producidas por puntas de trabajo, por bajas temporales del personal permanente o por otros motivos, sin que ello afecte de forma importante a la fuerza laboral con contratos de duración indefinida.
- 4) Existen además otras estrategias alternativas que permiten atender a nuevas demandas del entorno, con la flexibilidad suficiente para no comprometer costes de personal que no pudieran mantenerse en caso de producirse cambios en esas demandas. Por una parte el recurso a las Empresas de Trabajo Temporal, que proporcionan servicios de personal sin necesidad de ser contratado por la Universidad para atender cargas puntuales de trabajo (p.e. periodo de matrícula). Por otra, la externalización de servicios que no forman parte del núcleo central de las actividades universitarias. Así, por ejemplo, las Universidades están externalizando servicios como la vigilancia, cocinas de colegios mayores,

mantenimiento, etc. y ofreciendo en “contratas” los servicios de cafeterías, reprografía, etc.

- 5) En otras ocasiones se pueden desarrollar “joint ventures” o proyectos compartidos, en los que diversas organizaciones colaboran en un proyecto específico para el que asignan recursos humanos específicos durante un determinado periodo de tiempo, o aportan recursos económicos realizándose las oportunas contrataciones a cargo del otro “partner” o de la entidad que se ha configurado para llevar a cabo el proyecto. En concreto, la creación de Fundaciones es una de las fórmulas que utilizan la mayoría de las Universidades, pero también han comenzado a ensayarse otras, como empresas mixtas.

Como ya hemos señalado todas esas estrategias para ganar flexibilidad ya se utilizan en las Universidades españolas actuales aunque no está claro si en las proporciones más adecuadas. Los estrechos márgenes de gestión disponibles, los recursos comprometidos y las presiones corporativas de los diferentes grupos de poder internos a la organización, constituyen límites, barreras o resistencias que dificultan un uso flexible de los recursos. Su consecución busca evitar la existencia de recursos ociosos (p.e. profesores con poca docencia y con un rendimiento en investigación que les lleva a no concurrir a la evaluación de los sexenios de investigación, exceso de PAS en servicios con una carga de trabajo insuficiente, etc.) o fuertes desequilibrios en la asignación de los mismos (p.e. desajuste de recursos docentes entre diferentes áreas, que hace que en unas haya fuertes superávits, mientras en otras no se puede atender con niveles de calidad aceptables a la docencia asignada).

No se aboga aquí por una flexibilidad indiscriminada que no garantice una estabilidad suficiente del personal e introduzca niveles de inseguridad laboral entre el mismo, de modo que deteriore o haga imposible un rendimiento de calidad de los recursos humanos. Más bien señalamos la necesidad de

contemplar soluciones que hagan compatible la capacidad de gestión flexible de los recursos humanos con unos niveles razonables de *seguridad dinámica* en el trabajo (es decir, la que se desprende de una actualización, adaptación y capacidad de respuesta de los trabajadores ante los cambios y nuevas demandas). Para ello es necesario revisar los tipos de plazas hoy existentes y los márgenes de discrecionalidad en la asignación de los recursos humanos. Pero también es importante flexibilizar la reasignación de los recursos disponibles y potenciar el trabajo interdisciplinar, que haga posible una actualización en las cualificaciones y permita transiciones entre áreas de conocimientos que, en el caso de dirigirse a áreas con déficits de recursos podrían estar incentivadas de forma conveniente<sup>41</sup>.

Todas estas cuestiones están relacionadas con los sistemas de gobierno, dirección y toma de decisiones de las Universidades. Por una parte, depende de la normativa del conjunto del SU. Por otra parte, de la composición de los órganos ante los que tienen que responder los responsables de la dirección y la gestión de las Universidades y de sus diferentes unidades estructurales. Una vez más, los aspectos de gobierno del Sistema y de cada Universidad aparecen relacionados.

Por otra parte, las organizaciones no están totalmente a merced de sus entornos y los cambios que estos producen. Mediante una adecuada planificación estratégica pueden, en parte, definir sus ámbitos de actuación en

---

<sup>41</sup> De Luxán (1998) señala que cabe buscar "fórmulas que sin alterar el contenido básico del régimen estatutario singular del profesorado (libertad de cátedra protegida por la estabilidad funcional y selección por el conjunto del sistema respetando los principios de mérito y capacidad) extendieran mecanismos, ya ensayados con éxito, de retribución vinculada a la obtención de recursos. Una orientación que se vería facilitada si se avanzara en la liberalización de la oferta. En síntesis, se trataría de analizar cómo incrementar la desvinculación de los profesores del sistema general de retribuciones de los funcionarios y trasladarlas, en parte o en su totalidad, a un acuerdo individual Universidad-Profesor de carácter temporal (en su caso sobre la base de un mínimo permanente propio de cada Universidad) en función de los recursos económicos directos (contratos de investigación o de asesoría, alumnos no subvencionados, etc.) o indirectos (prestigio, actividad científica o cultural, alumnos subvencionados, etc.) que contribuye a aportar cada profesor" (pp.320).

ese entorno, de forma que les permita obtener ventaja competitiva de las oportunidades que les proporcionan y reducir las amenazas que puedan representar para ellas, gracias a que se utilizan de forma adecuada las propias fortalezas para corregir las debilidades. Mediante la planificación y dirección estratégica, las Universidades pueden en parte influir sobre algunas características relevantes del entorno en el que se van a desenvolver en función también del posicionamiento que adopten.

De hecho, las Universidades españolas han realizado progresos en este aspecto. Con la incorporación de nuevas titulaciones pueden optimizar recursos de personal infrautilizados. Además, junto a un sistema de educación básicamente regulado internamente por el Sistema Universitario y por las normas de la Administración (estudios reglados de primero y segundo ciclo y estudios de doctorado) vienen desarrollando otro que está impulsado y regulado sobre todo por las demandas del mercado, como son los cursos master, y en general, las enseñanzas de postgrado, las actividades de formación continua para profesionales, e incluso de forma algo más incipiente la oferta de formación superior para los mayores. No es difícil constatar que las actividades formativas más directamente reguladas por el mercado combinan en mayor medida a profesores del mundo académico con profesionales expertos en el ámbito de las materias formativas. En estas ofertas suele desarrollarse más innovación educativa en las estrategias docentes, hay una mayor atención a los clientes y existe mayor flexibilidad en la revisión de los contenidos, los módulos, las propias titulaciones que se ofrecen y otros elementos de los programas de formación para adaptarlos a la demanda. Recientemente, las nuevas tecnologías, que permiten la formación a distancia y el desarrollo de campus virtuales, están introduciendo nuevos elementos del potencial mercado (que se amplía mucho más allá del ámbito geográfico en el que se ubica la Universidad y del distrito universitario) y abre nuevas posibilidades de actuación y de consecución de recursos.

Por otra parte, el artículo 11 de la LRU ha abierto un amplio ámbito de actuación para que desde la Universidad se puedan atender las demandas de las empresas y de las instituciones en el campo de la investigación, el desarrollo tecnológico o de productos/servicios y en el ámbito del asesoramiento y la prestación de servicios. Por lo general se valora positivamente la repercusión que este artículo ha tenido en la potenciación de las relaciones entre la Universidad y su entorno. Como señala Montserrat<sup>42</sup> "si bien los volúmenes económicos de la utilización del artículo 11 no han sido demasiado elevados en el conjunto de los presupuestos universitarios, sí se puede constatar que han supuesto una real apertura de las Universidades a los sectores económico-sociales del país, y estos sectores han tenido la posibilidad de entrever el mundo universitario y sus capacidades, potencialidades y necesidades" (p. 195). Las Oficinas de Transferencia Tecnológica y las fundaciones Universidad-Empresa están contribuyendo a componer un tejido intermedio de conjunción entre la Universidad y las empresas con posibilidades importantes y significativas.

También ha sido importante la contribución del modelo de financiación de la investigación, que concentra los recursos en la Administración del sistema científico-tecnológico "para asignarlos utilizando una racionalidad de *mercado* basada en la excelencia de los proyectos evaluados por una agencia pública de reconocido prestigio, y no a través del *plan*, mediante una lógica de competencia por el presupuesto expresada en las necesidades de la institución o asociada a la capacidad de presión de sus directivos"<sup>43</sup>.

En síntesis, la Universidad española, ante las nuevas demandas sociales y los nuevos retos, se muestra en general poco flexible, tanto en sus estructuras organizativas y en el uso de sus recursos como en su oferta de servicios y de enseñanzas a la sociedad, aunque en algunas áreas existe una evidente

---

<sup>42</sup> Montserrat (1998).

<sup>43</sup> De Luxán (1998).

dualidad. Como señala Quintanilla (1998)<sup>44</sup> "La gestión política del Sistema Universitario debe facilitar e incentivar esta flexibilidad, reformando, si fuera preciso, aquellos aspectos de la estructura institucional de las Universidades que puedan resultar excesivamente rígidos e ineficientes para la toma de decisiones de los órganos de gobierno, potenciando las iniciativas de las Universidades más innovadoras".

## **6.9. Indicadores de gestión, garantías de calidad y evaluación institucional**

En la actualidad, los órganos de gobierno del SU y de las Universidades utilizan de forma muy limitada diversos instrumentos de gobierno, dirección y gestión que juegan un papel importante en la consecución de objetivos y en la eficacia y eficiencia lograda en las tareas. Tal es el caso de los sistemas de información, los planes de garantía de la calidad y la evaluación institucional, que consideramos a continuación.

### *1) Indicadores de Gestión para el Sistema Universitario y para la Universidad.*

En los sistemas descentralizados, la dirección a través de la información es más eficiente que la dirección centralizada por normas. Para ello se hace necesario desarrollar un sistema de indicadores que proporcione información adecuada, comprensiva y puntual (debe estar disponible en el tiempo en que se necesita para tomar decisiones) a todos aquellos órganos que tienen la responsabilidad de gestionar las diferentes unidades de la organización universitaria. Sin embargo, las realizaciones en este punto son realmente limitadas, tanto en el nivel del Sistema Universitario como en el de las propias Universidades. La

---

<sup>44</sup> Quintanilla (1998) pp.349.

información sobre infinidad de variables relevantes (demográficas, de demanda, de resultados y fracaso escolar, inserción laboral, costes, productividad investigadora, etc.) es escasa y está poco elaborada, por lo que todavía dista mucho de disponerse de un sistema de formación y de indicadores suficientes. Esas insuficiencias son notables en la gestión interna de cada Universidad y, desde luego, en lo que se refiere a datos del conjunto del SU.

Ya hemos señalado como uno de los elementos de la cultura universitaria es el poco interés por el conocimiento de los costes por unidades o por los resultados globales, pero es posible que esto sea un resultado de la propia falta de información. En esas condiciones los datos en los que se basan las decisiones de gestión son fragmentarios y, con frecuencia, desfasados, retrasados o preparados ex profeso. Es poco frecuente la disposición de un sistema comprensivo, sistemático y periódico de indicadores de gestión adecuado a los diferentes niveles de responsabilidad (Gobiernos Autonómicos, Consejos Sociales, Rectores, Vicerrectores, Gerentes, Decanos y Directores de Departamento, Jefes de Servicio, etc.). Una de las constataciones realizadas durante el desarrollo de la evaluación institucional es que se han de preparar los datos requeridos ad hoc para la misma, ya que no se cuenta con indicadores de gestión que los proporcionen sistemática y periódicamente.

2) *Estrategias, mecanismos y procedimientos de garantía de la calidad.* Hay Universidades que han puesto en marcha procesos de mejora de la calidad y han desarrollado un plan de calidad, pero son las menos. De todos modos, la certificación de dicha calidad todavía no resulta una prioridad, prácticamente para ninguna de ellas. Los procesos de garantía de calidad requieren un cambio de cultura universitaria, que pone más énfasis en la orientación al cliente, requiere el establecimiento de criterios de ejecución, desempeño y resultados, así

como la adopción de medidas que permitan determinar desviaciones para introducir procesos de mejora. Supone también una cultura de la mejora continua y de la participación en las sugerencias y procesos de mejora.

Los planteamientos iniciales de control de la calidad han sido ampliados al poner énfasis no sólo en la calidad de los resultados y productos, sino también en la calidad de los procesos, desde una perspectiva de *calidad total*. Además, el concepto de garantía de la calidad pretende ampliar el planteamiento del control de calidad que busca *hacer las cosas bien a la primera*, logrando *ceros defectos*.

Los planteamientos de la calidad como orientación hacia las demandas y necesidades del cliente ('client driven' y 'market driven organizations') encuentran ya un claro precedente en el *principio de economía en la enseñanza*, formulado por Ortega, cuando afirmaba que "en la Universidad hay que partir del estudiante, no del saber ni del profesor<sup>45</sup>". Es pues importante tomar conciencia de que se debe enseñar lo que se pueda aprender, y si se pretende enseñar otra cosa hay que crear las condiciones para que se pueda aprender.

Existen importantes resistencias en las Universidades que generan un alcance limitado de este tipo de planteamientos. Aunque se producen intentos, la cultura tradicional con frecuencia los ahoga y existen pocos mecanismos para recompensarlos, en particular si predomina la filosofía del *café para todos*. Sin embargo el potencial de mejora que existiría si se adoptaran estos enfoques en áreas tan importantes como la docencia y la gestión sería grande.

---

<sup>45</sup> Ortega y Gasset (1992)

3) *La evaluación institucional.* Una de las contrapartidas de la *autonomía* universitaria es la *responsabilidad*, que implica *rendición de cuentas* a fin de demostrar que las decisiones tomadas y las acciones ejecutadas están dirigidas a la consecución de los fines de la institución con los niveles de calidad y eficiencia adecuados. Como establece el preámbulo de la LRU, la Universidad "debe gozar de autonomía para la ordenación de la vida académica pero en justa correspondencia debe asumir también el riesgo y las responsabilidades inherentes a la facultad de decisión y a la libertad". No obstante, son varias las voces que plantean que este binomio autonomía-responsabilidad exige una redefinición del modelo colegial de gestión.

Como señala Rodríguez<sup>46</sup>, la rendición de cuentas y la mejora de la calidad son dos elementos importantes de la evaluación institucional; junto a ellos está también el sentar las bases para el progreso racional de la institución. En este contexto se enmarca el Plan Nacional de evaluación de la calidad de las Universidades (RD 1947/1995 de 1 de Diciembre; BOE 9-12-95) que plantea como características más destacables: a) su orientación hacia la mejora de la calidad; b) la participación voluntaria de las Universidades; c) la concesión de ayudas económicas para llevar a cabo el proceso evaluador y d) el intento de aunar las competencias de las CCAA en este terreno dentro de un marco de referencia único.

Desde una perspectiva científico-técnica<sup>47</sup>, resalta en esta evaluación su comprensividad, la consideración de la titulación y el Departamento como unidades de evaluación en relación a la enseñanza y la investigación y, la adopción de la metodología de autoevaluación (autoestudio) combinada con la evaluación externa y la asunción de

---

<sup>46</sup> Rodríguez (1998).

<sup>47</sup> Véase el especial de la Revista de Educación (1998).

diversos niveles de complejidad en los proyectos de evaluación. Los especialistas que han seguido y analizado las experiencias de evaluación institucional coinciden en señalar los retos de esta iniciativa y su carácter esencial en la redefinición del gobierno de las Universidades, cuyo modelo actual requiere una revisión.

La participación de un buen número de Universidades en el Plan Nacional de Evaluación Institucional pone de manifiesto que éste puede ser un elemento importante para la mejora de la calidad de los servicios, para impulsar la reflexión sobre la eficacia de las diferentes unidades organizativas de la Universidad y las posibles mejoras en la eficiencia. La creación de un clima de evaluación y un modelo y procedimiento compartido para llevarla a cabo es un logro importante y puede convertirse en una herramienta de gobierno, dirección y gestión, tanto a nivel de Sistema Universitario como de la Universidad.

De todos modos, hay que evitar el peligro de que esa evaluación se convierta en un procedimiento burocrático, sumamente costoso, que hay que cumplir por imposición o presiones externas. Es sensato iniciar la evaluación como un procedimiento reflexivo por el que los agentes implicados analizan datos relevantes acerca de su situación, logros y condicionantes. No obstante, es importante que esa reflexión desencadene actuaciones de mejora<sup>48</sup>, permita definir objetivos concretos en los que se han de producir avances y se puedan observar repercusiones positivas y reconocimientos contingentes a dichos avances. Además las Universidades deberían conectar a este proceso de evaluación, los sistemas de indicadores que se desarrollen, haciendo que algunos aspectos de esa evaluación se produzcan periódicamente sin esperar a la realización de la evaluación institucional.

---

<sup>48</sup> Véase Perez (1998).

## **7. Fortalezas y debilidades de la Universidad española desde la perspectiva de su gobierno**

La amplitud y complejidad de las instituciones universitarias hace que el recorrido efectuado permita distinguir una larga lista de fortalezas y debilidades. Con el fin de estructurarlas y, sobre todo, para identificar las que están más directamente relacionadas con las tareas de gobierno las agruparemos del siguiente modo. En los dos primeros grupos consideraremos los tres contenidos más característicos de las tareas de gobierno: en el primero situaremos los aspectos relacionados con la identificación de necesidades sociales y su priorización; en el segundo, los que tienen que ver con el diseño de los servicios a ofrecer. En el tercer grupo destacaremos una serie de aspectos que se refieren a los procedimientos utilizados para organizar el SU, las estructuras organizativas y los recursos empleados. Por último, en el cuarto grupo reuniremos los aspectos referidos al modelo de gobierno utilizado, tanto en lo concerniente al diseño de los órganos de gobierno como a su práctica durante estos años.

Antes de comenzar la enumeración conviene recordar las tres dimensiones desde las que abordamos el análisis de los problemas de la Universidad española: la importancia de los cambios acumulados en estos años y la existencia de un (o varios) Sistema(s) Universitario(s), así como de numerosas Universidades. No perder de vista esta triple perspectiva será también de utilidad a continuación.

## **7.1. Fortalezas**

Sería un error confundir la existencia de problemas y tensiones, como los que se han venido comentando, con la ausencia de realizaciones. En ese sentido, la Universidad española actual es, desde nuestro punto de vista, una institución mucho más potente y desarrollada de lo que fue jamás, aunque algunos prefieran siempre presentar los problemas con el tono desgarrado tan querido a los antiguos intelectuales españoles, que vivían circunstancias muy distintas a las nuestras. Si se consideran los logros conseguidos en estos años en perspectiva histórica, se habrá de reconocer que se ha logrado colocar en las dos últimas décadas a la Universidad española en una plataforma sin duda mucho mejor que la existente antes de la LRU. Que en algunos de sus aspectos haya debilidades no impide que las etapas recorridas se puedan considerar, asimismo, como fortalezas ya alcanzadas las siguientes:

### **I) Identificación de necesidades sociales y atención a sus prioridades:**

1. España cuenta en la actualidad con una Universidad de masas, que responde a la demanda de educación superior de un elevado porcentaje de la población joven y genera un flujo de titulados que está contribuyendo a transformar, elevándolo, el nivel educativo de la población y el nivel de cualificación de la oferta de trabajo.
2. La mayor parte de los titulados universitarios se incorporan a la población activa y, en poco más de quince años, ha crecido en más de un millón y medio el número de puestos de trabajo ocupados por universitarios, lo que representa casi triplicar su número.
3. España ha mejorado sustancialmente su dotación de científicos y tecnológicos, gracias al desarrollo de la Universidad. Al mismo tiempo que ha ampliado su dimensión, el Sistema Universitario ha

ido formando recursos humanos especializados, docentes e investigadores, en una cuantía muy superior a la existente hasta hace dos décadas y en muchos campos científicos escasamente desarrollados hasta hace poco.

4. El nivel de desarrollo económico y tecnológico alcanzado por España hacen de la Universidad una institución mucho más relevante, que recibe demandas crecientes y cada vez más diversas del resto de la sociedad que, a su vez, la considera cada vez más parte del desarrollo individual y social.

## **II) Diseño de servicios para responder a las demandas:**

5. La Universidad ha experimentado un proceso de apertura hacia la sociedad y la economía de su entorno, puesto de manifiesto en el desarrollo de muchas nuevas ofertas de estudios y en el establecimiento paulatino de relaciones de colaboración y de prestación de servicios de investigación y desarrollo tecnológico con empresas e instituciones públicas y privadas. Para ello ha desarrollado normativas (art. 11 de la LRU) y mecanismos de enlace para la captación de recursos y la difusión de resultados (OTRIS, Fundaciones).
6. Los nuevos planes de estudios han reconocido la importancia de la formación práctica e introducido un buen número de experiencias de prácticas laborales para los estudiantes. La extensión de estas actividades está creciendo rápidamente en los últimos años, ofreciendo una valiosa oportunidad de establecer contacto, tanto a oferentes como a demandantes de empleo.

7. Se ha comenzado a aprovechar la posibilidad de emplear los títulos propios para proporcionar respuesta a demandas de formación de un determinado territorio para las que no existe oferta formativa en el catálogo oficial de títulos. Se ha hecho un uso moderado de la creación de nuevos títulos homologados y de los títulos propios de cada Universidad, para atender demandas de formación no cubiertas y utilizar de forma más eficientes recursos docentes infrautilizados.
8. Se ha incrementado la sensibilidad a las demandas de la sociedad en nuevos ámbitos, como la formación de postgrado, la formación de adultos, la formación continua, la formación a distancia, prestando mayor atención a los perfiles de las demandas de usuarios y clientes, mostrando mayor capacidad de adaptación a esas demandas y un mayor cuidado por la calidad.

### **III) Sistemas, estructuras organizativas y recursos:**

9. Como en la mayoría de los países desarrollados, la Universidad en España funciona en la actualidad en un régimen de autonomía respecto del poder político, lo que contribuye a garantizar la libertad intelectual, de cátedra e investigación y enriquece el desarrollo de diversas experiencias en las distintas Universidades.
10. La descentralización política que ha supuesto el desarrollo del Estado de las Autonomías ha significado para las Universidades una aproximación de la administración educativa, así como un refuerzo generalizado de mejora en la atención y los recursos públicos dedicados a la Universidad.

11. El incremento de recursos públicos dedicados a la Universidad ha sido notable y las mejoras han sido particularmente intensas en el ámbito de las infraestructuras y equipamientos, habiéndose creado un gran número de nuevos *campus* y renovado la mayoría de las instalaciones.
12. La creación de nuevas Universidades públicas, y el desarrollo más reciente de las Universidades privadas, han mejorado la accesibilidad de los estudios superiores y ha diversificado la oferta, acabando con algunos monopolios locales, al menos en las grandes áreas metropolitanas.
13. La creación de las áreas de conocimiento y la potenciación de los Departamentos como unidades estructurales básicas de la producción de servicios docentes y de investigación de las Universidades, han clarificado la organización del personal docente e investigador.
14. La internacionalización de la Universidad española ha avanzado de forma notable, habiéndose incorporado numerosos grupos de investigadores a la competencia europea para captar fondos y apreciándose una mejora sustancial en la presencia española en las publicaciones especializadas.
15. Las Universidades españolas son hoy en día usuarias intensivas de las nuevas tecnologías de la información en muchas de sus actividades, para las cuales se encuentran por lo general bien equipadas, y están inmersas en el proceso de adaptación a los cambios y desafíos que para las actividades docentes, de investigación y gestión supone esta revolución tecnológica.

#### **IV) El modelo y la práctica de gobierno:**

16. Durante los años de aplicación de la LRU se ha desarrollado la experiencia de una nueva y notable asunción de responsabilidades de gobierno por parte de las Universidades, al dotarlas la ley de autonomía. Asimismo se ha producido la descentralización de competencias y una progresiva conciencia de las CC.AA. de sus responsabilidades en el gobierno de los respectivos Sistemas Universitarios de cada Comunidad.
17. Se ha acumulado en estos años experiencia de gobierno compartida de los Gobiernos, central y autonómicos, con las Universidades, que ha obligado a aprender a gestionar los conflictos y a un esfuerzo por consensuar respuestas a los problemas para llevar adelante el gobierno del SU. La actividad del Consejo de Universidades constituye ya en la actualidad un patrimonio importante y también con ese fin se han puesto en marcha diversos Consejos Interuniversitarios en las CC.AA.
18. Se ha progresado, aunque de forma limitada en la clarificación de responsabilidades y competencias y, en algunos casos, se ha ido más allá de la mera coordinación de las diferentes Universidades de una misma autonomía, buscándose una cierta planificación global del Sistema. En ese sentido, en la década de los noventa han comenzado a desarrollarse en algunas CC.AA. modelos de financiación plurianuales, que ofrecen un horizonte de medio plazo y favorecen la adopción de una perspectiva de programación y fijación de objetivos.
19. Se ha puesto en funcionamiento un sistema de evaluación de los resultados de la investigación, que acredita a individuos y grupos y permite la asignación de incentivos y la distribución de recursos

mediante convocatorias competitivas. De este modo, ha introducido una cultura de la evaluación y de compensación diferencial en función del rendimiento y la calidad

20. Se ha comenzado a desarrollar un sistema de evaluación institucional al que, aunque planteado con carácter voluntario, se han sumado algunos grupos de la práctica totalidad de las Universidades.

21. La sensibilización, en mayor o menor grado, de los principales responsables de los Sistemas Universitarios y de las Universidades respecto de la oportunidad de revisión (más o menos amplia) del modelo de la LRU es creciente. Esta sensibilidad responde a la reflexión realizada sobre la experiencia de gobierno de estos años y su extensión constituye, en sí misma, un valor.

## **7.2. Debilidades**

En muchos de los aspectos en los que se han destacado fortalezas, al contemplar la situación actual también se advierten debilidades, como ahora veremos. Pero insistimos en que éstas no niegan el valor de lo conseguido. Otra cuestión distinta es que los logros no sean suficientes, entre otras razones porque, como hemos destacado en el apartado 4, los cambios acumulados en el entorno y en la Universidad misma han sido enormes. Así pues, veamos a continuación, con la misma agrupación que hemos empleado para los puntos fuertes, cuáles son los puntos débiles que se aprecian.

### **I) Identificación de necesidades sociales y atención a sus prioridades:**

1. El crecimiento del Sistema Universitario ha sido poco selectivo en sus objetivos, no priorizándose ni programándose suficientemente

aquellas actividades o servicios para los que la demanda social es más intensa. Esta inadecuación de la oferta a la demanda se aprecia sobre todo en los servicios docentes, pero también en la composición de las actividades de investigación y desarrollo tecnológico.

2. La participación de los Gobiernos y del Consejo de Universidades en el análisis y diseño del catálogo de títulos como base de la oferta formativa del SU en su conjunto, de forma que ésta se adaptara mejor a las demandas sociales, ha sido insuficiente. Estas instituciones han participado más como árbitros que como protagonistas y, en este último sentido, lo mismo puede decirse de los Consejos Sociales.
3. El ritmo de aumento del número de titulados ha desbordado la capacidad de absorción del mercado de trabajo, habiéndose producido en los años noventa un incremento notable del desempleo entre los universitarios jóvenes y un alargamiento de los periodos de inserción laboral, de especial intensidad para los titulados de ciencias sociales y, sobre todo, de humanidades. Pero el seguimiento que el Sistema Universitario y cada Universidad hace del mercado de trabajo y la inserción laboral de sus titulados es escaso, lo que hace más difícil que se adopten medidas para mejorar la inserción.
4. Todavía se mantiene una excesiva orientación en la investigación hacia los propios intereses de los investigadores académicos y se presta poca atención a las demandas exteriores. La difusión de resultados de investigación y las actividades de desarrollo tecnológico son insuficientes.

## **II) Diseño de servicios para responder a las demandas:**

5. Existen serios desajustes entre la oferta y las demandas de formación que atiende la Universidad, sobre todo en relación con la preparación profesional que se ofrece. Por una parte, un porcentaje importante de los jóvenes que acceden no puede estudiar lo que desea. Por otra, hay un porcentaje significativo de fracaso escolar. En tercer lugar, las dificultades de inserción suscitan descontento con los contenidos de la formación recibida.
6. Se han detectado múltiples problemas tras la reforma de los planes de estudios, que han requerido una revisión en profundidad de la misma tras pocos años de aplicación.
7. Asimismo, en el diseño de la oferta de servicios, los contenidos formativos de los títulos y la correspondiente asignación de recursos no se ha prestado suficiente atención al hecho de que, para la mayoría de la sociedad, la función primordial de la Universidad es ofrecer unos satisfactorios servicios de formación profesional. En consecuencia, el descontento existente en este aspecto supone un grave riesgo de desafección social con la Universidad.
8. Entre el profesorado, la dedicación a la docencia y la innovación educativa han perdido atractivo y son poco valoradas como fuente de prestigio y reconocimiento profesional. Este es un grave defecto en el que se ha incurrido por varias circunstancias, entre otras los criterios seguidos en la promoción dentro de las áreas de conocimiento, la concesión generalizada de los complementos de productividad docente y el escaso desarrollo de programas de calidad de la docencia en la mayoría de las Universidades.

9. La atención a las actividades de investigación es proclamada como un objetivo general, pero no se desarrolla con la misma intensidad por parte de todo el profesorado, todos los Departamentos ni todas las Universidades. Esta diversidad no es, sin embargo, reconocida en muchos casos, ni reflejada en la asignación de recursos ni en la valoración de resultados.

### **III) Sistemas, estructuras organizativas y recursos:**

10. La concentración de toda la educación superior en un único tipo de Universidades resta flexibilidad al Sistema y no se corresponde con las experiencias de los países con mayores volúmenes de escolarización universitaria. Las múltiples demandas sociales, en especial docentes, encajan mal con un solo tipo de institución de educación superior: no todas las Universidades pueden hacer lo mismo y, además, no es necesario ni conveniente que lo hagan.
11. A pesar de las mejoras logradas, los recursos financieros asignados a la educación universitaria son menores que en el resto de países desarrollados. El gasto por estudiante en España representa un porcentaje de la renta per capita sensiblemente más bajo. El esfuerzo realizado recae sobre todo en el sector público y ni las Universidades ni los Gobiernos han promovido un debate abierto sobre el incremento de las aportaciones de los usuarios, a pesar de que existe un evidente beneficio privado al acceder a la Universidad y que los especialistas han señalado reiteradamente que la situación actual es regresiva desde el punto de vista de la distribución de la renta.
12. Quizás por la falta de contrapesos externos a la propia comunidad académica en el gobierno de las Universidades, con frecuencia éstas

han desarrollado sus estructuras de profesorado sin tener una visión de medio y largo plazo sobre la demanda de cada tipo de enseñanzas. Este comportamiento, combinado con las rigideces derivadas de una estructura funcional y su clasificación por áreas de conocimiento, ha producido una asignación de los recursos docentes en el interior de las Universidades bastante desigual, en relación con las necesidades para ofrecer los servicios.

13. La distribución de los recursos disponibles se hace con criterios que dan lugar a fuertes diferencias en su asignación para atender a los servicios. Hay fuertes discrepancias entre Departamentos que no responden a las diferencias en los servicios que han de prestar, sino a la inercia y falta de flexibilidad de las estructuras organizativas y de profesorado.
14. La promoción del profesorado presenta con frecuencia perfiles endogámicos dentro de los Departamentos de cada Universidad. La movilidad entre áreas y entre Universidades es escasa y la promoción interna ha llegado a ser abrumadora, en detrimento de una verdadera competencia.
15. La opción de la LRU de organizar la Universidad mediante una estructura matricial de Departamentos y Centros no ha sido desarrollada de manera satisfactoria. La identificación del profesorado con la cultura del área y el Departamento se traduce en unas mayores dificultades de los Centros para el desempeño de sus tareas y afecta a la oferta de una formación coherente e integrada, que es clave en el diseño curricular.
16. La cultura organizacional de la mayoría de las Universidades está hoy en día más orientada hacia el logro de la calidad de la vida

laboral de los miembros de la comunidad universitaria que al logro de objetivos que respondan a las necesidades sociales.

17. Los planteamientos de la dedicación del profesorado son demasiado universales, lo que impide el reconocimiento de las diferencias y estimula el desperdicio de recursos. Existen profesores y grupos en el SU que, aunque se les asigna un tiempo de dedicación a la investigación, no ofrecen resultados en este ámbito, pero esta situación no tiene consecuencias porque no se realiza un seguimiento del nivel de resultados que se alcanzan con los recursos asignados a cada actividad.
18. Resulta insuficiente e inadecuado el diseño de categorías de profesorado y los instrumentos disponibles para la gestión de recursos humanos no permanentes. En general, el diseño de la estructura de plantilla de recursos humanos es poco flexible, lo que hace muy difícil aprovechar los diferentes mecanismos de flexibilidad utilizables para responder a los cambios en las demandas del entorno y llevar a cabo una asignación más adecuada y eficiente de los recursos.
19. La existencia de un único modelo de asignación de responsabilidades a los Departamentos en términos de carga en investigación y docencia, y la concepción de todos ellos como *research departments*, supone un coste muy fuerte para la puesta en marcha de determinadas enseñanzas profesionales. Este coste puede ser creciente si esas enseñanzas son cada vez más demandadas por el entorno, como es posible que suceda en un contexto en el que la enseñanza profesional no está adecuadamente desarrollada y no es ofrecida por otras instituciones de educación superior.

20. La preparación para la gestión y dirección de organizaciones, de una buena parte del profesorado que tiene responsabilidades de gestión, de dirección y gobierno, es escasa. La dificultad de mantener el rol de gestor y de representante de colectivos (del propio Departamento, grupo de investigación, etc.) se refleja en una pobre visión de conjunto de los problemas y en la dificultad para adoptar decisiones innovadoras que afecten a la calidad de vida de los colegas.
21. Los investigadores más activos se quejan de falta de apoyo organizativo para las actividades de investigación. La diferencia en productividad investigadora de los distintos grupos y personas dentro de una misma Universidad es muy fuerte, pero no se refleja en un apoyo diferencial a los grupos más activos.

#### **IV) El modelo y la práctica de gobierno:**

22. La visión de la Universidad como Sistema ha quedado limitada en muchos casos a la mera suma de las perspectivas de cada una de las Universidades autónomas. Sin embargo, un conjunto importante de problemas necesitan una perspectiva más amplia de gobierno, y órganos adecuados para la misma.
23. La presencia en el Sistema Universitario y en las Universidades de los puntos de vista de la sociedad no se ha logrado todavía de manera satisfactoria. Los Gobiernos no han sabido desarrollar suficientemente las nuevas instituciones que debían garantizar dicha presencia, en sustitución de su antigua y defectuosa intervención directa: ni el Consejo de Universidades, ni los Consejos Sociales, han recibido el apoyo suficiente y presentan debilidades que redundan negativamente en el gobierno de la Universidad toda.

24. Las Universidades están demasiado en manos de la propia comunidad universitaria, que hace una interpretación reivindicativa de la autonomía que no conduce al equilibrio que buscaba la LRU, al declararla expresamente al servicio de toda la sociedad. Ese desequilibrio debilita la conexión entre Universidad y sociedad, que no se ha logrado fortalecer suficientemente.
25. El diseño de los Consejos Sociales, y las débiles políticas de apoyo a los mismos, han contribuido en buena medida a que éstos desempeñen un insuficiente papel en el gobierno de las Universidades.
26. La interpretación de la autonomía universitaria en clave asamblearia ha producido complejos mecanismos de representación estamental en muchas Universidades, típicos de las burocracias profesionalizadas, en los que predominan los procedimientos de difusión normativizados, que limitan la agilidad e innovación en las respuestas y la capacidad de decisión de los órganos de gobierno.
27. En la práctica, se aprecia una pobre concepción del gobierno del Sistema Universitario de forma competente y profesionalizada. Existe un nivel muy limitado de planificación estratégica, así como de la programación y coordinación de los servicios que han de conseguir los objetivos de esa planificación, determinando niveles de calidad y de efectividad. La insuficiencia de gestores y expertos dedicados a la gestión del SU en los Gobiernos es patente.
28. Es insuficiente el desarrollo existente de las funciones de programación plurianual y de supervisión del rendimiento desde una perspectiva social amplia. Es escasa la discusión y pobre la definición

de prioridades en las metas generales a perseguir por las Universidades. Con ello se produce una asignación de recursos deficiente e inercial.

29. El diseño del sistema de evaluación de la docencia por quinquenios ha resultado inoperante y no está desarrollado en la mayoría de las Universidades.
30. Se ha realizado un diseño del sistema de evaluación de la investigación que, aunque ha introducido una cultura de la evaluación y de compensación diferencial en función del rendimiento y la calidad, presenta deficiencias importantes: no toma en consideración los recursos empleados, al valorar los resultados, no ha logrado un prestigio más amplio entre los evaluados y ha desarrollado unas prácticas poco transparentes. Además el sistema de investigación no responde a una planificación y la programación no se utiliza como herramienta para impulsar la consecución de objetivos estratégicos en la investigación.
31. Existe una carencia de indicadores que permitan el desarrollo de las tareas de gobierno, dirección y gestión sobre una base informativa adecuada y la aplicación de medidas correctivas cuando se detectan desviaciones disfuncionales. Esta insuficiencia de información se refiere tanto a la demanda de servicios como a los criterios para ordenar la oferta. Faltan sistemas de evaluación para determinar el índice de aprovechamiento de los recursos y el coste de cada unidad de producción.
32. Las estrategias y prácticas para desarrollar la garantía de calidad, utilizando para ello sistemas de control y de evaluación de la misma, son inexistentes en la mayoría de las Universidades.

Como se puede apreciar, la lista de los logros es muy importante pero la de las debilidades también. No es extraño, por consiguiente, que la preocupación por abordar este amplio conjunto de problemas sea creciente entre nosotros. Es significativo señalar que, al estructurar las fortalezas y debilidades en los cuatro grupos anteriores, se pone de manifiesto que la lista de debilidades se alarga considerablemente, en los dos últimos grupos. Quizás con ello se esté apuntando que, tras un recorrido sistemático por el SU actual, los problemas detectados parecen concentrarse, en efecto, en los aspectos organizativos y en el diseño y funcionamiento del modelo de gobierno. También en estos aspectos hay fortalezas y en los otros terrenos se constatan debilidades, pero la proporción y la intensidad de unas y otras parece ser la señalada.

### **7.3. Oportunidades y amenazas que se vislumbran en el entorno social.**

De todos modos, el diagnóstico realizado se ha basado predominantemente en la situación actual y en la génesis de la misma desde la promulgación de la LRU. Un planteamiento de las posibles reformas o transformaciones que han de configurar la Universidad de las primeras décadas del siglo XXI requiere, además, la reflexión sobre las amenazas y oportunidades que se vislumbran en el ambiente en el que se ha de desenvolver la Universidad y en la sociedad a la que ha de servir en los comienzos del tercer milenio.

Ese ejercicio de anticipación no es mera adivinación, "pre-dicción" o "pro-nóstico", sino esfuerzo por clarificar hacia dónde evoluciona nuestro entorno y hacia dónde queremos ir (pro-yecto), en interacción con ese contexto dinámico. Qué tipo de sociedad pretendemos y qué Universidad es la que ha de contribuir a su desarrollo son cuestiones fundamentales, y requieren una

reflexión colectiva que queda fuera del alcance de este informe. Sin embargo, apuntaremos aquí algunas consideraciones sobre las oportunidades y amenazas que se vislumbran en el entorno, como potencial punto de arranque.

#### **D) Potenciales oportunidades del entorno.**

Entre las oportunidades que el entorno parece que ofrecerá a la Universidad, cabe mencionar las siguientes:

1. La consolidación de la educación superior como fundamento de la igualdad de oportunidades y de la realización de los derechos básicos constitucionales en una sociedad avanzada puede reforzar el papel de las instituciones Universitarias.
2. La mejora de los niveles de renta ampliará y modificará las demandas sociales dirigidas a la Universidad. Resulta cada vez más evidente que el nivel económico, tecnológico y científico alcanzado tiene consecuencias directas sobre el tipo de interdependencia requerido entre el Sistema Universitario y el resto de instituciones sociales.
3. El desarrollo creciente de la *sociedad del conocimiento* concederá un papel privilegiado a las Universidades, al estar especializadas en la generación del mismo y en la preparación del capital humano.
4. La disponibilidad de la sociedad a participar en el gobierno de la Universidad puede aumentar y resultar más eficaz e intensa, convirtiéndose en un medio para conseguir un apoyo social más amplio a la institución.

5. Los cambios en las demandas de titulados en los diferentes sectores del mercado laboral pueden suponer nuevos ámbitos de desarrollo de servicios de formación profesional para las Universidades.
6. Es previsible que se intensifique la diversificación de las demandas de educación superior en términos de titulaciones, tipos de enseñanzas, destinatarios (estudiantes, profesionales, personas mayores, etc.), y medios de enseñanza (presencial, a distancia).
7. La practica inexistencia de la formación profesional post-secundaria puede plantear al Sistema de Educación Superior el reto de desarrollar una amplia oferta formativa. Eso requerirá diversificar los servicios, y las unidades que proporcionen esos servicios, y pueden representar una opción estratégica para las Universidades.
8. La importancia creciente de la formación universitaria en la preparación de la población activa puede plantear nuevas demandas a la Universidad de formación de pregrado, postgrado y formación continua.
9. El desarrollo tecnológico planteará nuevas variantes de las demandas de formación, investigación y servicios de conocimiento intensivo y pondrá a disposición de las Universidades nuevos medios que permitirán alcanzar a destinatarios geográficamente distantes.
10. Se producirá una diversificación progresiva de las demandas de investigación y una creciente demanda de servicios de I+D por parte de las empresas, en congruencia con el desarrollo científico-técnico que está en la base de la economía de una sociedad cada vez más avanzada.
11. La participación en la construcción europea y el proceso mismo de globalización, plantearán la progresiva integración en un Sistema

Universitario más amplio, ofreciendo nuevos espacios de intercambio, y cooperación, convirtiéndose en una fuente de diversidad de modelos que puede resultar enriquecedor.

12. La aparición de demandas más diversificadas requerirá una pluralidad de modelos y tipos de Universidades para responder a las mismas. Ello exigirá mas capacidad de elección estratégica e incrementará el nivel de responsabilidad de quienes gobiernan las Universidades sobre sus logros y resultados.
13. La diversificación de Sistemas Universitarios y de Universidades ofrecerá, a su vez, oportunidades en la identificación y utilización de las mejores prácticas y, con ello, de mejora de la eficiencia.

## **II) Potenciales amenazas que se vislumbran en el entorno.**

Entre las amenazas que se pueden identificar en el entorno en el que se desenvuelven las Universidades españolas, cabe resaltar las siguientes:

1. Puede producirse una pérdida de apoyos sociales y del prestigio de la Universidad, sino se alcanzan niveles suficientes de calidad y cantidad de los servicios demandados.
2. La concentración de demandas en formación profesional post-secundaria de manera inadecuada podría desdibujar las características específicas de la formación universitaria.
3. La reducción importante de usuarios, por cambios demográficos o por otras causas, podría suponer, a su vez, una reducción de recursos.

4. La diversificación de modelos de Universidades permite que se ofrezcan, por parte de algunas de ellas, servicios de pobre calidad. Si no se desarrollara paralelamente la capacidad de diferenciación por parte del entorno, ni se establecieran sistemas de acreditación que exigieran garantías mínimas de calidad, se produciría confusión sobre el valor de los distintos servicios universitarios.
5. La multiplicidad de instituciones que intervienen en el mundo de la formación y de la información podría cuestionar la hegemonía de la Universidad en el ámbito de la formación superior, desarrollándose un escenario mucho más confuso en la oferta formativa de carácter post-secundario.
6. La competencia entre las Universidades (públicas y privadas) y la desaparición o *desregulación* de los límites de actuación territorial, a consecuencia de las NTI, desafiarán la permanencia de algunos ámbitos de actuación relativamente protegidos y de ciertos monopolios universitarios actuales.
7. La diversificación e incremento de la complejidad del entorno y de las potenciales demandas introducirá nuevos elementos de competencia entre las Universidades que va a requerir la adopción de diversas estrategias para obtener ventaja competitiva, ante la imposibilidad de *atender a todo*.
8. La fuerte rapidez en los cambios de demandas podría hacer difícil a las Universidades una adaptación y capacidad de respuesta adecuada, dada su insuficiente flexibilidad en la reubicación de recursos y su limitada capacidad de innovación de servicios y productos.

9. Las nuevas tecnologías telemáticas y multimedia van a incrementar la globalización de la enseñanza universitaria a través de los *campus virtuales*, y su utilización estratégica va a ser fuente de posibles amenazas.

#### **7.4. Implicaciones para el rediseño del sistema de gobierno de la Universidad.**

El análisis de las principales fortalezas y debilidades permite sintetizar lo que caracteriza la situación actual de la Universidad pública que ha emergido de la LRU. Se trata de una Universidad que ha sido capaz de dar una respuesta, en buena medida, a las necesidades de transformación de la sociedad, contribuyendo al cambio que se ha operado en ella. La progresiva configuración de una Universidad moderna, en un campo de fuerzas no exento de tensiones, contradicciones y confrontaciones, ha producido logros importantes que conviene reconocer. Esos logros y los esfuerzos realizados por configurar los elementos básicos de los servicios quedan reconocidos en el apartado correspondiente a las fortalezas.

Sin embargo, el proceso no ha estado exento de debilidades y disfunciones. Algunas de ellas han limitado el alcance en la consecución de los fines lo que, en parte, puede deberse a las insuficiencias en el diseño de esos mismos servicios. De todos modos, las limitaciones y debilidades más importantes emergen en los ámbitos relativos al diseño de estructuras, los sistemas y procesos de asignación priorizada de recursos para la prestación eficaz y eficiente de los servicios y, probablemente, esas insuficiencias se deban, al menos en parte, a otras producidas en el gobierno del Sistema Universitario y en el de las propias Universidades.

Hemos insistido en que lo esencial de las tareas de gobierno es la capacidad y la competencia para analizar las necesidades de la sociedad relativas a la Universidad, plantear prioridades y diseñar los servicios que han de atenderlas de forma eficaz y eficiente. El análisis que hemos realizado muestra, en ese ámbito, más debilidades que fortalezas, pero conviene señalar que las debilidades no se sitúan únicamente en la configuración de los órganos de gobierno, sino también en el ejercicio de sus funciones, en el desarrollo de los instrumentos para su desempeño. Además, se manifiesta en la escasa capacidad de crear una visión compartida que, cuestionando la cultura predominante en la institución universitaria surgida de un modelo colegial, configurado en la práctica como una burocracia profesionalizada, permita una transformación de la misma más orientada hacia la innovación y a la consecución eficaz y eficiente de los objetivos sociales y, sobre todo, más flexible.

Un modelo de gobierno que se plantee responder a las circunstancias actuales y futuras deberá estar en sintonía con las prioridades y las configuraciones organizativas que adopte el Sistema Universitario y de educación superior, para dar una respuesta eficaz a las demandas del entorno. No es posible, determinar a priori modelos de gobierno buenos o malos. Su mayor o menor adecuación dependerá de su congruencia con los objetivos y funciones que se asignen a la Universidad en el futuro inmediato, a la forma en que se plantee la distribución de responsabilidades entre los diferentes agentes relevantes para el Sistema Universitario y a cómo se defina la interacción de la Universidad con la sociedad en la que está radicada y a la que pretende servir.

Probablemente sea excesivo señalar que la crisis de gobierno de la Universidad es en realidad una crisis de objetivos pero seguramente es menos arriesgado afirmar que es una crisis de prioridades. Desde esa experiencia, es innegable que la determinación de cuáles son los grandes objetivos para las próximas décadas habrá de proporcionar buena parte de los ingredientes

relevantes para establecer las especificaciones básicas de los órganos de gobierno de esa Universidad.

En este contexto, y habida cuenta de los logros conseguidos en la definición y consolidación de la autonomía universitaria, se requiere la elaboración de nuevas fórmulas y planteamientos que mejoren el equilibrio entre la Universidad y la representación de la sociedad. Ello ha de ser un estímulo clave para potenciar la implicación de la sociedad en la Universidad y alcanzar los niveles de desarrollo futuro de esta institución. Es necesario encontrar nuevas formas que hagan más real y adecuada la compatibilidad del principio constitucional de la autonomía universitaria con el principio establecido en la LRU de que la Universidad no es patrimonio de los miembros de la Comunidad Universitaria sino de la sociedad, y debe estar a su servicio. Para ello, es necesario reforzar la presencia social en más Universidades autónomas y potenciar los órganos y funciones de gobierno del Sistema Universitario.

Por otra parte, los cambios producidos por la LRU y los ocurridos en la sociedad a lo largo de su periodo de vigencia muestran una progresiva diversificación de las Universidades. Esta diversidad surge, en buena medida, por la variedad de entornos en las que éstas operan en la actualidad. Aunque se trata de un proceso relativamente incipiente, la tendencia iniciada se intensificará previsiblemente en el futuro, habida cuenta de la complejidad creciente de la sociedad y de la competencia entre Universidades.

En este contexto, tiene sentido apuntar diversos escenarios inspiradores del rediseño de los órganos de gobierno de las Universidades, siempre tomando en consideración que ese diseño no puede realizarse independientemente de otros elementos del propio Sistema (p.e. definición de la misión y establecimiento de sus prioridades, determinación de las grandes estrategias, configuración de la cultura universitaria, definición de los sistemas de evaluación y control

externos para determinar la asignación de recursos, etc.). En una primera aproximación es posible distinguir dos escenarios posibles:

1. Uno de ellos vendría caracterizado por la concreción de unos nuevos criterios, exigencias y parámetros que deberían seguirse en el diseño de los órganos de gobierno del Sistema Universitario y de las Universidades. Así pues, se formularían una serie de preceptos legales que determinarían los cambios en el diseño de los órganos de gobierno, las especificaciones que deberían cumplirse y las restricciones que se deberían contemplar.
2. Un planteamiento alternativo, desde una aproximación mucho más flexible, concedería una amplia responsabilidad a las CCAA y a las propias Universidades para configurar los órganos, funciones, procedimientos y herramientas básicas de su gobierno. En este caso, la legislación general únicamente especificaría las reglas de juego mínimas para garantizar los principios constitucionales básicos y evitar opciones perjudiciales para el conjunto del Sistema.

Sea cual sea el escenario elegido hay que tener en cuenta que el re-diseño de los órganos de gobierno universitario requiere una redefinición congruente de otros elementos básicos del Sistema Universitario, pues la experiencia de este último periodo nos enseña que es perjudicial dejar poco desarrollada una parte de las piezas que da coherencia al diseño global. Por ejemplo, si se deja flexibilidad para diseñar las estructuras y tomar las decisiones de gobierno a cada Universidad o a cada Comunidad Autónoma (o a ambas instancias), sería imprescindible desarrollar ampliamente los sistemas de evaluación externa de la eficacia y la eficiencia, que permitieran determinar los resultados alcanzados por cada institución y condicionar la posterior asignación de recursos a los resultados alcanzados según criterios conocidos y compartidos por los agentes implicados.

Podría también contemplarse la existencia de un organismo que jugara un papel de árbitro superior del funcionamiento del Sistema, de forma similar al papel desempeñado por las autoridades del sistema financiero o bancario. Se trataría de un organismo que garantizara que las Universidades se mueven dentro de los márgenes de actuación establecidos, evitando los riesgos de dilapidación del capital social de cada institución. En caso de que alguna institución universitaria se situara fuera de los márgenes de seguridad y garantía, cabría contemplar situaciones transitorias de "autonomía limitada" en mayor o menor grado.

En suma, son muchas las posibilidades abiertas y muy importante el capital social acumulado por las Universidades y el Sistema Universitario durante el periodo de vigencia de la LRU. Con el fin de mantenerlo y acrecentarlo conviene evitar la tentación de inmovilismo y abordar cambios que permitan alcanzar nuevas cotas en la prestación de servicios de calidad a la sociedad, con una óptima rentabilidad social. Éste es un reto que compete a todos. Las reflexiones desarrolladas en este trabajo pretenden ser una contribución útil en esa dirección.

## 8. Bibliografía

ATKINSON, J. (1995): "Flexibility: Planing for an uncertain future". *Manpower police and practice, vol. 1, IMS*.

BOWEN, H. (1978): "Measurements of efficiency" en *12 systems of Higher Education: 6 decisive issues*, pp. 131-156, International Council for Educational Development, Interbook Inc.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES (varios años): "Anuario de estadística universitaria". Madrid.

CONSEJO DE UNIVERSIDADES (1995): "Informe sobre la financiación de la Universidad", Universidades, VI.

CLARK, B. (1978): "Coordination: patterns and processes" en *12 systems of Higher Education: 6 decisive issues*, pp. 57-95, International Council for Educational Development, Interbook Inc.

CLARK, B. (1997): "Creating entrepreneurial universities in Europe", ponencia presentada las jornadas de reflexión: *Retos presentes y futuros de la universidad*, Valencia, 16 y 17 de septiembre, Consejo de Universidades e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

COOK, C.M. (1998): "Quality assessment of university education", en *Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*, (Francisco Michavila Ed.), pp.31-44, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

COLBECK, C. (1998): "Evaluating influences on faculty contributions to student learning" en *Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*, (Francisco Michavila Ed.), pp.197-203, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

DAVIES, S.M. y LAWRENCE, P.R. (1977): *Matrix*, Addison Wesley Pub. Co. Reading, Ma.

DE LUXÁN, J.M<sup>a</sup>. (Ed.), (1998): *Política y Reforma Universitaria*, Cedecs ed. SL. Barcelona.

DE LUXÁN, J.M<sup>a</sup>: (1998-a): "La evaluación de la universidad en España", en La evaluación de la universidad española, *Revista de Educación*, nº 15, pp. 11-28, enero-abril.

DE LUXÁN, J.M<sup>a</sup> (1998-b): “El modelo universitario español” *en Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.231-306, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

DE MIGUEL, M. (1994): Revisión de Programas Académicos e innovación en la Enseñanza Superior. Ponencia presentada al II Congreso sobre reforma de los Planes de Estudio y calidad Universitaria. Docencia, Investigación y Gestión. Cádiz, Mayo, 1994.

DE MIGUEL, M. (1998): “La evaluación del profesorado universitario. Criterios y propuestas para mejorar la función docente”, en La evaluación de la universidad española, *Revista de Educación*, nº 15, pp. 67-83, enero-abril.

DEPARTAMENTO DE SEGURIDAD SOCIAL DEL REINO UNIDO: “Un nuevo contrato para el bienestar. La propuesta laborista”. Nau Llibres (1998).

DEL VALLE, A. (1998): “La universidad centralista (1834-1936)” *en Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp. 32-42, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

GARCÍA, J. (1998): “Diversificación de la oferta académica universitaria” *en Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.67-75, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

GENERALITAT VALENCIANA (1999): “El Sistema Universitario Valenciano”, Libro Blanco. Consellería de cultura, educació i ciència.

GRAD, H. (1998): “La experiencia de la evaluación institucional en la Universidad Autónoma de Madrid”, *en Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*, (Francisco Michavila Ed.), pp.233-248, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

GRAO, J. (1997): “Análisis estratégico y mejora de la calidad de la gestión”, ponencia presentada las jornadas de reflexión: *Retos presentes y futuros de la universidad*, Valencia, 16 y 17 de septiembre, Consejo de Universidades e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

GRAO, J. (1998): “Planificación estratégica de instituciones de enseñanza superior” *en Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.91-111, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

HERNÁNDEZ, J. (1998): “La gestión universitaria: desafíos y oportunidades”, ponencia presentada en la XVI Jornadas de Gerencia Universitaria en Cádiz, Valladolid, Marzo, 1998.

ICED (1978): "12 Systems of Higher Education: 6 Decisive Issues", International Council for International Development, Interbook Inc, New York.

KERR, C. (1978-a): "Goals for higher education" en *12 systems of Higher Education: 6 decisive issues*, pp. 1-11, International Council for Educational Development, Interbook Inc.

KERR, C. (1978-b): "Comparative effectiveness of systems" en *12 systems of Higher Education: 6 decisive issues*, pp. 157-177, International Council for Educational Development, Interbook Inc.

LÓPEZ, C.L. (1998): "Evaluation and innovation in U.S. higher education: the experience of the North Central Association" en *Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*, (Francisco Michavila Ed.), pp. 59-85, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

MICHAVILA, F. (Ed.), (1998): *Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria (estrategias de mejora en la gestión)*, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

MICHAVILA, F. y CALVO, B. (1998): *La Universidad Española hoy, propuestas para una política universitaria*, Editorial Síntesis, Madrid.

MILLET, J. (1978): "Planning and management in national structures" en *12 systems of Higher Education: 6 decisive issues*, pp. 13-56, International Council for Educational Development, Interbook Inc.

MINTZBERG, H (1984): *La estructuración de las Organizaciones*. Ed. Ariel, Barcelona.

MONSERRAT, J. (1998): "Los apoyos del sistema" en *Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.191-198, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

NEAVE, G. (1997): "Evaluation in higher education: the state of the art", ponencia presentada las jornadas de reflexión: *Retos presentes y futuros de la universidad*, Valencia, 16 y 17 de septiembre, Consejo de Universidades e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

NOGUEROL, P. (1998): "Diversificación curricular" en *Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.77-88, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

ORTEGA, V. (1998): "Las administraciones públicas y la evaluación de las universidades" en *Experiencias y consecuencias de la evaluación universitaria*

(*estrategias de mejora en la gestión*), (Francisco Michavila Ed.), pp. 47-55, Fundación Universidad Empresa, Madrid.

ORTEGA Y GASSET, J.: "Misión de la Universidad", Madrid, 1ª reimpresión, 1992.

PALAFOX, J., MORA, J.G. Y PÉREZ, F. (1995): "La financiación de las Universidades Valencianas", Ed. Alfons el Magnanim, Valencia.

PEIRÓ, J.M. (1999): Cultura y Cambio Organizacional. *Revista Psicológica, Universidad Nacional Mayor de San Marcos*. Año III, 4, pp. 69-84.

PÉREZ, F. (1998): "Causas y consecuencias de la evaluación de las universidades: para qué debe servir", en La evaluación de la universidad española, *Revista de Educación*, nº 15, pp. 109-124, enero-abril.

PÉREZ, F. Y SERRANO, L. (1998): "Capital humano, crecimiento económico y desarrollo regional en España (1964-1997), Fundación Bancaixa, Valencia.

PÉREZ, F. Y PEIRÓ, J.M.: Diseños alternativos de los órganos de gobierno de las Universidades españolas. Ponencia presentada en el Seminario de reflexión sobre Órganos de Gobierno de la Universidad, celebrado en Ciudad Real, 10-11 de Junio de 1996.

QUINTÁS, G. (Ed.), (1996): "Reforma y evaluación de la Universidad", Universitat de València.

QUINTANILLA, M.A. (1998): "En pos de la calidad: notas sobre una frontera para el sistema universitario español", en La evaluación de la universidad española, *Revista de Educación*, nº 15, pp. 85-95, enero-abril.

QUINTANILLA, M.A. (1998): "Nuevas ideas para la universidad" en *Política y Reforma Universitaria*, (José Mª de Luxán, Ed.), pp.341-351, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

QUINN, R. E. Y ROHRBAUGH, J. (1983): A spatial model of effectiveness criteria: towards a competing values approach to organizational analysis. *Management Science*, 29, pp. 363-377.

REVISTA DE EDUCACIÓN (1998): *La evaluación de la Universidad Española*, Nº315

RODRÍGUEZ, S. (1997): "La evaluación institucional en España: análisis y planteamientos de futuro", ponencia presentada las jornadas de reflexión: *Retos presentes y futuros de la universidad*, Valencia, 16 y 17 de septiembre, Consejo de Universidades e Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas.

RODRÍGUEZ, S. (1998): “El proceso de evaluación institucional” en La evaluación de la universidad española, *Revista de Educación*, nº 15, pp. 45-66, enero-abril.

RODRÍGUEZ, S. (1998): “La evaluación institucional en España: análisis y planteamientos futuros” en *Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.131-158, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

SOUVIRON, J.M<sup>a</sup> (1998): “La autonomía universitaria: las previsiones constitucionales y su desarrollo normativo” en *Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.57-65, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.

VALLES, J.M. (1996): Gobierno universitario: Entre la autogestión estamental y la responsabilidad social. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, nº 5-6.

VILLARREAL, E. (1998): “La financiación del sistema universitario” en *Política y Reforma Universitaria*, (José M<sup>a</sup> de Luxán, Ed.), pp.159-173, Cedecs Editorial, Temas Universitarios, Barcelona.