

ÍNDICE DE LA SECCIÓN

VIII.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN	395
1.- LAS CUESTIONES.....	395
1.1.- <i>Introducción</i>	395
1.2.- <i>Autonomía y responsabilidad social</i>	399
1.3.- <i>Gobierno interno</i>	404
1.4.- <i>Organización disciplinar y organización por funciones</i>	406
2.- MODELOS DE ORGANIZACIÓN UNIVERSITARIA.....	412
2.1.- <i>Modelos abstractos</i>	412
2.2.- <i>La situación del sistema universitario español</i>	419
3.- LA PRIMACÍA DE LAS COMPETENCIAS Y DE LOS PROCESOS ACADÉMICOS	422
3.1.- <i>Significado de los distintos procesos</i>	422
3.2.- <i>Procesos académicos: estudios</i>	426
3.3.- <i>Procesos académicos: investigación</i>	429
3.4.- <i>La gestión de los procesos académicos</i>	431
4.- FUNCIONALIDAD DE LOS PROCESOS DE GOBIERNO	435
4.1.- <i>Elaboración y desarrollo de la estrategia: planificación estratégica</i>	435
4.2.- <i>Estructura de gobierno</i>	438
5.- CARÁCTER INSTRUMENTAL DE LOS PROCESOS DE APOYO	443
5.1.- <i>Los procesos de apoyo</i>	443
5.2.- <i>Gestión de recursos financieros y materiales</i>	443

VIII.- GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

1.- Las cuestiones

1.1.- Introducción

1. Los servicios universitarios se dirigen ante todo al resto de la sociedad. Aun así, la garantía de su continuidad reside en la capacidad de generar y revisar el conocimiento que la propia Universidad internamente ha de asegurar.

Ello hace de la Universidad una comunidad organizada para proporcionar un servicio público que garantice el acceso social al conocimiento. El carácter público de este servicio se pone de manifiesto mediante la atención a las demandas de los estudiantes (que con su movilidad expresan el grado de satisfacción que esta atención les merece) y el cumplimiento de los fines educativos expresados por los gobiernos representativos de los ciudadanos (a través de sus respectivas políticas educativas y de investigación y de los mecanismos de financiación).

Esta doble finalidad de los servicios universitarios –dirigidos al resto de la sociedad y también a la propia institución, como garantía de su propia continuidad- proporciona a las actividades de la Universidad una referencia inmediata (la sociedad del ámbito territorial de cada universidad) así como una referencia más amplia, de carácter internacional.

La Universidad, al igual que muchos otros sectores de actividad, está sufriendo una importante transformación en su forma de organización tradicional. Su forma de organización actual se ha de adaptar a las nuevas exigencias que el despliegue de sus funciones plantean; es decir, la Universidad ha de dirigir y administrar una organización de servicios: de educación, de investigación y otros orientados a la comunidad académica y a la propia sociedad de referencia de cada universidad.

Este cambio de perspectiva no es meramente semántico; ha supuesto también una modificación de la estrategia de las instituciones universitarias; ha alternado el marco de gobierno y la relación de poder dentro de estas organizaciones; ha modificado la manera de escuchar y de atender a los que reciben dichos servicios; ha innovado el diseño y la prestación de estos servicios; ha adaptado su propia imagen y el lenguaje en el que la institución se proyecta; ha alterado sus organigramas, sus estructuras y sus procesos; ha renovado las competencias y habilidades necesarias del personal; ha cambiado la cuantía y el modo de asignación de los recursos financieros, de espacio y tecnológicos, etc.

2. La Universidad, está superando estas tensiones. El paso de lo que algunos han denominado la Universidad colegial a una Universidad organizada según la lógica propia de una organización de servicios es una nueva prueba de su capacidad de adaptación y de supervivencia.

Cuando una institución tiene que afrontar cambios importantes en el entorno en que la misma se desenvuelve, se pueden poner en marcha diferentes estrategias de adaptación, que podemos ordenar según su grado de trascendencia y de contenido innovador. En un primer nivel, podemos situar las estrategias que consisten meramente en una cierta modificación de las mismas actividades que ya estaban llevando a cabo hasta entonces, aumentando la intensidad de algunas de ellas o abandonando otras. En un nivel superior pueden situarse, en cambio, aquellas estrategias adaptativas que conllevan una modificación más sustancial de la estructura de la propia organización.

Como ya se ha subrayado en la sección I, las demandas sociales sobre las universidades han experimentado cambios profundos en los últimos años, tanto en su intensidad y extensión como en relación a la expresión del tipo de servicios que la sociedad espera recibir de dichas instituciones. Ante esta presión de la demanda, los sistemas universitarios han reaccionado diversificándose internamente y adoptando nuevos esquemas organizativos y de gestión. En efecto, la naturaleza de los cambios que están teniendo lugar en el entorno universitario hace pensar que no bastará con realizar un esfuerzo especial en el empleo de los recursos y en el desempeño de las funciones tradicionales de las universidades, sino que, muy posiblemente, deberán plantearse ajustes más profundos de su estructura organizativa y de sus pautas básicas de actuación.

Es éste el contexto en que ha de plantearse el análisis de la organización, de la gestión y del gobierno de las universidades en España.

3. Las anteriores consideraciones son pertinentes para fijar el alcance y la significación de la administración y el gobierno de las universidades. En concreto, se considera que el debate acerca del gobierno de las universidades ha de plantearse en términos pragmáticos e instrumentales: los cambios en su propia estructura son un recurso del que disponen las organizaciones para afrontar nuevos retos. En concreto, los cambios en dicha estructura se justifican por su valor para mejorar la capacidad de la institución para resolver sus problemas. En consecuencia, ni deben hacerse por razones puramente apriorísticas o ideológicas, si no son necesarios, ni han de evitarse por las mismas razones, si son técnicamente convenientes.

4. No faltan motivos para que, en este tema, las cuestiones ideológicas y políticas se presenten mezcladas, de forma intrincada, con las cuestiones meramente técnicas. Por eso conviene distinguir desde el principio tres tipos de cuestiones:

- Las cuestiones relativas a las relaciones entre los gobiernos y las universidades públicas. En este caso, el problema fundamental es definir y delimitar la autonomía universitaria y establecer las formas de responsabilidad social de las propias universidades.
- Las cuestiones relativas al gobierno interno de las universidades, es decir a los procedimientos que se utilizan en ellas para la toma de decisiones. La cuestión fundamental aquí se refiere al modelo interno de gobierno universitario y al equilibrio entre los elementos propios de un modelo colegial y los característicos de un modelo de gestión profesional.
- Las cuestiones relativas a la estructura funcional de las universidades, a su organización en centros, departamentos, etc. y su relación de dicha estructura con los modos de gestión interna. El problema fundamental aquí consiste en el grado de rigidez o de flexibilidad de esas estructuras en el interior de cada universidad para hacer frente a los cambios del entorno y, correlativamente, en

la uniformidad o diversidad de las opciones en el seno de un mismo sistema universitario.

Se trata, en efecto, de cuestiones diferentes aunque relacionadas entre sí. Por ejemplo, una universidad con poca autonomía institucional puede gobernarse internamente de forma colegial y estar dotada de unas estructuras organizativas rígidas o flexibles. A la inversa, una universidad con un elevado nivel de autonomía frente a los poderes públicos puede estar dirigida sin que la comunidad académica tenga una influencia significativa en el gobierno interno de la misma, pero constituyendo al propio tiempo, una estructura flexible que se adapte fácilmente a los cambios en su entorno.

Analizando la situación actual de las universidades, se evidencian múltiples variantes en los modelos de gobierno, de organización y de gestión interna de las mismas, lo cual indica que no existe una única combinación óptima que se pueda proponer como solución. La situación más bien muestra la existencia de distintas tradiciones y peculiaridades –son reconocidas las tradiciones continental y anglosajona, por ejemplo-, incluso se pueden percibir diferencias idiosincráticas sustanciales en cada institución universitaria, fruto de las trayectorias históricas y sociales, combinadas con una tendencia general a encontrar, desde cada situación de partida propia, una línea de desarrollo que permita mejorar la capacidad de dar respuesta a los retos del entorno.

1.2.- Autonomía y responsabilidad social

5. La noción de autonomía universitaria es confusa. Históricamente la autonomía universitaria se puede asociar al estatuto jurídico especial que tuvieron algunas universidades medievales (véase apartado II-2), fundadas por las autoridades civiles o eclesiásticas, como corporaciones públicas independientes o autónomas respecto de otras instancias, (los municipios en los que se ubicaban, las diócesis eclesiásticas, etc.). Este estatuto de autonomía solía llevar consigo la exención de impuestos o tasas locales, la capacidad para recaudar sus propias tasas, la disposición de rentas y patrimonio propios, además de una cierta capacidad normativa y organizativa que les permitía, por ejemplo, aprobar sus propios reglamentos y nombrar cargos internos.

El estatuto de autonomía concedido a los “colegios” o “estudios” medievales era de naturaleza similar a los privilegios que los soberanos concedían a los municipios, a los gremios o a las iglesias, y estaba justificado por la función especial que las instituciones de enseñanza tenían que desempeñar, una función que podía ocasionalmente entrar en colisión con los intereses de otras instituciones y corporaciones. En esta medida, la autonomía de la institución constituía una garantía para la libertad académica frente a las interferencias de otros poderes. Sin embargo, ahora supone un anacronismo asociar esa autonomía medieval, y la libertad de enseñanza e investigación que protegía, con el significado actual de la noción de libertad académica, que tiene unas raíces mucho más recientes.

De hecho las universidades medievales y renacentistas estaban sometidas a las normas civiles y eclesiásticas que garantizaban la ortodoxia de las enseñanzas, y –como ya se indicó en la sección II- muchas de estas universidades se convirtieron en instituciones en gran parte ajenas a las grandes innovaciones científicas que dieron lugar a la Edad Moderna.

6. Sin embargo, con el desarrollo de las universidades modernas -tanto en la tradición humboldtiana como en la napoleónica- la ciencia moderna se incorporó definitivamente a la Universidad, en la que adquirió importancia la noción de libertad académica o libertad de cátedra y se asoció la autonomía universitaria con la independencia de los académicos

para enseñar e investigar de acuerdo con sus propias convicciones y libres de la presión del poder político.

Esta dimensión académica de la noción de autonomía universitaria está hoy profundamente arraigada en la cultura universitaria europea, tal como se refleja en la *Carta Magna de las Universidades Europeas* (Bolonia 1988). En tiempos más recientes ha adquirido un fuerte contenido político, como reacción a situaciones o periodos de autoritarismo durante los que el poder político ha intervenido en los campus universitarios, generalmente con propósitos de control del orden público. Así en España y Grecia, países que han estado sometidos a regímenes políticos dictatoriales, la autonomía universitaria se ha declarado luego derecho constitucional.

7. En la actualidad, la noción de autonomía universitaria se puede caracterizar en los siguientes términos:

- La autonomía es una característica de la institución universitaria, no de los miembros pertenecientes a la misma.
- La autonomía es una forma de organización de la Universidad que tiene una triple dimensión. En primer lugar una dimensión financiera (que incluye la capacidad de disposición de recursos propios suficientes, la capacidad para conseguir recursos de diferentes fuentes, y la libertad para emplearlos); en segundo lugar una dimensión de gestión (que supone la capacidad para fijar los objetivos de la institución y para asignar los medios necesarios para conseguir dichos objetivos), y finalmente, una dimensión académica, (caracterizada por la facultad de fijar el contenido de los programas y los cursos y para otorgar títulos académicos; la libertad para definir objetivos y programas de investigación; la capacidad para seleccionar libremente al profesorado, y la capacidad para seleccionar y evaluar a los estudiantes).

8. Así definida, la autonomía universitaria se presenta como una cuestión de grado sin que se pueda identificar una pauta común que permita asociar un determinado nivel de

autonomía a un modelo concreto de organización de las universidades. En cada uno de los grandes modelos de organización caben variantes muy importantes en el nivel de autonomía organizativa.

En un estudio (McDaniel 1996), en el que se analizan las relaciones de dependencia de las universidades con respecto a las Administraciones Públicas, con el propósito de comprobar si es cierto que las universidades norteamericanas disponen de mayor autonomía que las universidades europeas, se llega a las siguientes conclusiones:

- Existe una gran variedad interna de situaciones, tanto en Europa como en los Estados Unidos.
- Desde el punto de vista financiero, el nivel de autonomía tiende a ser similar en términos generales, aunque las universidades europeas tienen, en general, una mayor libertad para gastar los fondos que les asignan los gobiernos (excepto en el caso de los fondos con finalidad específica), mientras que las universidades norteamericanas tienen mayor capacidad para conseguir fondos propios en el mercado de capitales.
- En ambos sistemas universitarios es bastante similar el nivel de autonomía académica, aunque en los Estados Unidos las autoridades intervienen más activamente en la determinación de las carreras y especialidades que ofrecen las universidades de los distintos estados.
- Desde el punto de vista de la gestión, la capacidad de decisión interna está más restringida en las universidades europeas que en las norteamericanas, aunque aquéllas tienen mayor libertad para establecer relaciones y contratos con instituciones extranjeras.
- En la selección y organización del personal académico, las universidades norteamericanas tienen más autonomía que las europeas. Lo mismo sucede en la selección de los estudiantes.

En suma, las universidades europeas gozan de más autonomía de gestión interna y de una cierta autonomía académica y financiera; en cambio, están más condicionadas por los gobiernos en las cuestiones relativas a la selección de personal y a la selección de los estudiantes.

Cuadro n. VIII-1: Grados de autonomía de diferentes sistemas universitarios europeos

Dimensiones de la Autonomía						
País	Financiera	Gestión	Enseñanza Definición de programas	Personal Selección del profesorado	Estudiantes Admisión y evaluación	
Elevada autonomía						
Bélgica (1)	2.8	1.3	1.0	4.0	3.7	
Dinamarca	2.2	1.7	1.8	2.3	2.7	
España	1.2	2.0	2.0	2.8	4.0	
Gran Bretaña	1.6	1.3	1.3	1.0	1.3	
Holanda	1.4	2.0	1.8	1.5	4.0	
Noruega	2.0	1.4	1.8	2.5	3.7	
Suecia	2.6	1.7	1.5	2.3	2.7	
Autonomía moderada						
Francia	1.2	2.7	3.0	5.0	3.7	
Italia	2.0	1.7	1.8	2.5	3.7	
Suiza	3.0	2.0	1.8	2.0	4.7	
Poca autonomía						
Austria	3.2	3.0	4.0	4.25	3.66	
Finlandia	3.0	1.7	2.0	3.8	2.7	
Grecia	4.6	3.7	1.0	4.0	5.0	
Muy poca autonomía						
Alemania (2)	4.4.	1.7	2.5	4.0	4.7	

(1) Comunidad francesa

(2) República Federal

Fuente: McDaniel, 1996

Puede resultar ilustrativo ver en detalle (Cuadro n. VIII-1) los datos recogidos para los sistemas universitarios europeos. El estudio se hizo a través de un cuestionario de 19 ítems enviado a los responsables de la política universitaria de los distintos gobiernos. Cada ítem podía puntuarse de 1 (mínima dependencia del gobierno, máxima autonomía) a 5 (máxima dependencia del gobierno, mínima autonomía) y, en su totalidad, se agrupaban en las cinco dimensiones de la autonomía que figuran en las columnas. Las puntuaciones que se indican constituyen la puntuación media de cada dimensión y la

clasificación en cuatro grupos se ha hecho dividiendo todo el rango posible de puntuaciones (de 19 a 95) en cinco intervalos iguales, el último de los cuales (que correspondería a sistemas universitarios sin ninguna autonomía) resulta vacío. Puede observarse en este cuadro que el sistema universitario alemán es el que detenta un menor nivel general de autonomía, mientras el británico tiene el mayor nivel en cada una de las dimensiones de la autonomía universitaria. También se observan grandes diferencias en cada dimensión.

9. El carácter público del servicio que prestan las universidades explica que la creciente autonomía de que gozan las universidades actualmente haya ido acompañada de una cada vez mayor demanda de responsabilidad social a las universidades (“accountability”). Ello no es una novedad pero sí que ha asumido una formulación distinta en las últimas décadas, al menos en los sistemas universitarios públicos.

Las universidades se ven obligadas a rendir cuentas ante quienes tienen intereses en la Universidad y están comprometidos en su funcionamiento (“stakeholders”). Los responsables de la Universidad deben explicar a la sociedad y al gobierno principalmente qué es lo que están haciendo y por qué lo hacen. Obligar a rendir cuentas externas, sistemática y periódicamente, es la mejor manera de que la Universidad no pierda la perspectiva y el conocimiento de su propia función.

10. Ello implica, por un lado, que la organización universitaria sea capaz de suministrar información objetiva y, por otro, que el mecanismo de gobierno de la misma permita una labor de control y seguimiento y de presentación de los resultados, con la suficiente credibilidad para el resto de la sociedad. En este sentido, ha de presentar dichos resultados, como mínimo, a cinco grandes grupos de interesados: a los estudiantes, a las empresas y otros organismos sociales que luego emplearán a los graduados universitarios o aplicarán la investigación generada en la institución (y que reciben, por tanto, indirectamente servicios universitarios), al gobierno que regula el conjunto del sistema universitario de un país, al personal académico, y a los distintos proveedores de fondos y recursos para la institución (sean éstos públicos o privados).

1.3.- Gobierno interno

11. Independientemente del nivel efectivo de autonomía institucional, el gobierno interno de las universidades puede tomar diferentes formas. Una primera forma de organización tradicional es la denominada forma colegial de gobierno universitario cuyos rasgos sobresalientes son:

- El predominio de los órganos colectivos, con funciones efectivas de gobierno de la institución, frente a los órganos unipersonales.
- La composición heterogénea de los órganos colectivos de gobierno, con participación de representantes de diferentes grupos o estamentos de la comunidad universitaria: profesores, estudiantes y personal de administración.
- El predominio del colectivo de profesores, tanto por su peso en los órganos colectivos como por su acceso a la mayoría de los puestos de dirección unipersonal.
- La generalización de procedimientos que tienden a que las decisiones se tomen por consenso.

12. Una segunda forma corresponde a la llamada forma profesional de gobierno cuyas características principales son:

- Los órganos colectivos de gobierno tienen un carácter predominantemente consultivo o electoral, sin funciones ejecutivas.
- Las funciones de dirección más importantes recaen en órganos unipersonales.
- Aunque los profesores pueden acceder a órganos de gestión, se tiende a potenciar la gestión profesional y especializada de la institución.
- Los sistemas de gestión se orientan por criterios de eficiencia técnica.

13. La forma colegial está muy arraigada en las tradiciones académicas de las universidades europeas continentales. Ofrece, sin duda, ventajas en la medida en que facilita un elevado nivel de consenso interno y garantiza una gran autonomía en el plano académico. Pero, en cambio, dificulta la gestión de la institución en diversos aspectos: los procesos de decisión se hacen, a menudo, pesados y lentos; los intereses corporativos de los distintos estamentos que participan en los órganos colectivos suelen pesar más que el interés general de la institución; la necesidad de llegar a amplios acuerdos para tomar una decisión conduce a restringir las alternativas posibles, lo que en muchas ocasiones produce una mengua de eficiencia en la decisión que finalmente se adopta; la responsabilidad por las decisiones tomadas –en consecuencia- se diluye en la “lógica de la situación”, de forma que resulta difícil corregir errores de los que nadie se hace claramente responsable; se presta, finalmente, a llenar de contenido político procesos de toma de decisiones que, en realidad, sólo deberían tener un carácter técnico.

La forma de organización profesional puede evitar estas dificultades, pero con la misma también se corren ciertos riesgos. Así los gestores profesionales de la institución no siempre tienen información suficiente para tomar las decisiones acertadas en asuntos de naturaleza académica; una gestión profesionalizada puede fracasar en las universidades si no consigue la aceptación suficiente por parte de los colectivos implicados, profesores y estudiantes, especialmente. Además, el uso de criterios estrictamente técnicos para la gestión de la Universidad puede perjudicar algunos aspectos importantes de la vida académica.

14. En la práctica, los sistemas universitarios tienen ciertos componentes esenciales de gestión colegial, especialmente en los asuntos más estrictamente académicos. Pero, al mismo tiempo, es evidente que se está produciendo un claro desplazamiento de la gestión universitaria hacia la adopción de sistemas más profesionalizados, forma que se considera el mejor medio para dar una respuesta adecuada a las crecientes presiones competitivas del entorno social. El resultado de todo ello desemboca, a menudo, en una forma híbrida de organización cuyas características principales son:

- Los órganos colegiados de carácter académico, formados por representantes de los estamentos universitarios, tienen un carácter preferentemente consultivo.
- En los órganos colegiados de gobierno participan también elementos ajenos a la comunidad académica, que representan los intereses y puntos de vista del resto de la sociedad.
- El poder ejecutivo de gobierno efectivo de la institución depende de órganos unipersonales, que responden de su gestión ante diferentes órganos de control.

Debe advertirse que no hay una correlación estricta entre los niveles de autonomía institucional de las universidades en relación con sus gobiernos y modelos de gestión interna. En el modelo universitario –tanto el napoleónico como el humboldtiano-, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en el gobierno de las universidades, éstas pueden funcionar internamente de modo que el poder de decisión estuviera concentrado en algunos órganos colegiados. A la inversa, instituciones con un elevado nivel de autonomía institucional en relación con los gobiernos pueden adoptar esquemas de gestión muy profesionales. En la mayoría de las grandes universidades norteamericanas, por ejemplo, los presidentes o miembros de los consejos de gobierno son contratados en el mercado nacional o internacional, entre personas con reconocida experiencia en la gestión universitaria o empresarial.

1.4.- Organización disciplinar y organización por funciones

15. La gestión de las universidades no sólo está condicionada por las relaciones con las autoridades políticas o por el modelo de toma de decisiones predominante en el seno de la institución, sino también por el modo de organización interna, según éste se defina por una visión eminentemente disciplinar o por el contrario según una orientación basada en la naturaleza del servicio prestado.

Tradicionalmente la organización interna de las universidades ha respondido a las grandes líneas de división de las disciplinas académicas. La estructura por facultades era

básicamente una copia de los grandes ámbitos y jerarquías en los que se subdividía el saber. Y esta misma estructura era la que servía para estructurar la participación de la comunidad académica en los órganos colegiados de gobierno, para organizar los procesos de decisión, para definir las tareas de enseñanza e investigación y para la concesión de los diplomas, títulos, grados, etc. que podía expedir la Universidad.

La estructura tradicional respondía a la ecuación que llamaremos DFCT:

Disciplina académica = Facultad = Carrera académica = Título profesional

16. Más recientemente, varios factores están contribuyendo a diluir esta estructura tradicional. En primer lugar, la incorporación a las universidades de estudios profesionales de carácter técnico complica la estructura introduciendo en los curricula un contenido mucho más multidisciplinar. Por su parte, el crecimiento de las disciplinas científicas ha multiplicado el número de especialidades relevantes en las áreas de investigación, rompiendo con ello la ecuación entre la organización disciplinar de la investigación y la organización disciplinar de la enseñanza. El resultado ha sido la aparición de duplicidades en la organización académica, con el surgimiento de otras unidades orgánicas, como son los institutos de investigación y los departamentos, que coexisten con las antiguas Facultades y las Escuelas..

Finalmente, la diversificación de los curricula académicos ha roto la anterior correspondencia entre éstos, las facultades tradicionales y los títulos profesionales. En la actualidad, en una misma Facultad, se organizan múltiples programas de formación que conducen a diferentes títulos de cualificación profesional; además el mismo título profesional puede alcanzarse a través de diferentes itinerarios académicos en distintas Facultades o departamentos.

17. La organización resultante se acerca, cada vez más, a lo que se conoce como un modelo de organización matricial. En este modelo, la institución universitaria dispone de un conjunto de unidades básicas de enseñanza y de investigación (que suelen ser los departamentos), que sirven para encuadrar al personal académico en función de su especialización científica. Cada una de estas unidades ofrece a la institución un conjunto de cursos en sus respectivas áreas de especialización. A partir de esos cursos la

Universidad define un conjunto de posibles programas académicos con diferentes niveles de opcionalidad y flexibilidad en la configuración definitiva del currículo por parte del estudiante y otorga los correspondientes diplomas. En este modelo, las unidades orgánicas tradicionales (las Facultades, las Escuelas) se pueden considerar como unidades administrativas de gestión de dichos currículos o, por el contrario, como unidades centrales de organización de la función docente, que actúan como administradoras y usuarias de los departamentos.

El modelo matricial es en principio más flexible y eficiente que el tradicional, en la medida que permite una organización más racional de los recursos humanos y facilita la adaptación de la oferta de las enseñanzas universitarias a los cambios en la demanda social, organizando más ágilmente nuevos cursos y nuevos perfiles académicos adaptados a las exigencias de nuevos perfiles profesionales. De esta manera, se pueden incorporar más rápidamente a la estructura universitaria las modificaciones que se producen en los diferentes ámbitos científicos.

Naturalmente la adopción de una estructura organizativa flexible tiene consecuencias sobre los sistemas de gestión interna y está, asimismo, condicionada por las relaciones de autonomía o dependencia que prevalezcan con respecto a las instancias externas a la propia institución. En general, se puede decir que la organización matricial favorece un modelo de gestión más profesional que colegial, si bien permite desarrollar algunos de los aspectos más positivos del modelo colegial.

Pero la organización matricial tiene también sus aspectos negativos. Aumenta la complejidad organizativa, al aparecer dobles lealtades o adscripciones del profesorado (al departamento y a la Facultad, a la disciplina académica y a la titulación que se imparte, al equipo de investigación y al cuerpo docente, etc.) y pueden producirse interferencias entre los diferentes órganos de gestión de cada nivel de la estructura organizativa. La existencia de solapamientos e interferencias hace que, a menudo, se diluyan las responsabilidades de la gestión y se dificulte la adopción de soluciones efectivas para los inevitables problemas de coordinación.

Todos estos inconvenientes se ven agravados en un contexto de gestión predominantemente colegial, en el que la organización académica constituye además la base para la creación de relaciones de poder y para el ejercicio de las funciones de gobierno.

18. En las últimas décadas, la visión disciplinar y jerárquica de la Universidad se ha visto complementada con la visión del destinatario de sus servicios, cuya finalidad principal es recibir servicios de calidad en las distintas actividades.

Esta visión de una organización de prestación de servicios públicos empieza a dibujarse en la organización de la Universidad. En la misma, los receptores de los servicios universitarios están pidiendo su cuota de poder junto a las Administraciones Públicas, el personal académico y los gestores de la organización. La nueva situación de pacto y de equilibrio entre las expectativas de los distintos grupos de intereses en la Universidad está cambiando, por tanto, la organización de la misma claramente en la dirección de convertirse en una organización de servicios.

La Universidad tiende a organizarse en función de sus actividades principales, antiguas o nuevas (docencia, investigación, formación continua, extensión universitaria, etc.), y a estructurarse en planes de estudio, programas de formación, proyectos de investigación, etc. Se trata de una visión de la institución que reconoce la existencia de destinatarios de sus servicios, que esperan recibir de ella un cierto valor añadido. Así, los planes de estudios están orientados a aportar conocimientos y a culminar en una titulación al estudiante, los artículos o trabajos de investigación del personal académico pretenden comunicar nuevos conocimientos a la comunidad científica y aportar un mayor reconocimiento al curriculum de su autor, los cursos de formación continua pretenden mejorar la capacidad profesional de quienes asisten a ellos, etc.

19. Sin embargo, la estructura de la Universidad según un modelo de organización de prestación de servicios no es tan clara como la de la Universidad organizada por disciplinas.

En efecto, la tipología de los servicios universitarios es muy variada. Por tanto, la Universidad ha de hacer un enorme esfuerzo para adaptar debidamente esta oferta de servicios a las características personales de los receptores de los mismos, singularmente a los diferentes tipos de estudiantes.

Para ello, la Universidad adopta, progresivamente, distintos esquemas organizativos e incluso nuevas estructuras jurídicas para gestionar estos nuevos servicios. En este sentido, la Universidad española ha creado fundaciones encargadas de la formación continua, ha promovido instituciones jurídicas independientes para favorecer la conexión entre la Universidad y la empresa, ha constituido empresas para gestionar algunos de sus servicios, etc. En definitiva, está ensayando cuál es la mejor forma de organización para prestar cada tipo de servicio. Algunos análisis recientes de las formas de llevar a cabo la investigación y la formación continuada en nuestras universidades ofrecen muchos ejemplos de la enorme variedad de soluciones organizativas que pueden darse en la prestación de los distintos servicios universitarios.

En consecuencia, la enorme variedad de demandas que la Universidad ha de satisfacer obliga cada vez más a ésta a circunscribir el ámbito de sus actividades. La Universidad no tiene ni capacidad ni recursos suficientes para satisfacer, al mismo tiempo, todos los servicios que potencialmente podría estar en disposición de prestar. Por ello, la organización universitaria ha de proceder a seleccionar aquellos servicios y aquellos ámbitos en los que quiere estar presente.

Todo ello supera, sin duda, las posibilidades de la organización tradicional de las universidades, propia del despliegue de un número limitado de disciplinas y servicios. Las exigencias de flexibilidad requieren una capacidad de establecer distintas formas organizativas para llevar a cabo distintos servicios dentro de una misma universidad. Un ejemplo ilustrativo de esto lo constituye el hecho de que la nueva legislación universitaria en Nueva Zelanda permite que dentro de una misma universidad pueda existir también un centro de formación superior no universitaria que se rige por normas diferentes. Se trata, sin duda, de una solución pragmática a una tendencia imparable a la diversificación de servicios.

2.- Modelos de organización universitaria

2.1.- Modelos abstractos

20. Combinando los diferentes elementos que hemos considerado (autonomía universitaria, modelo de gestión y organización) podemos caracterizar diferentes modelos globales de gobierno de la universidad. Se pueden distinguir hasta tres modelos de gestión universitaria: el modelo burocrático, el modelo colegial y el modelo de mercado, que se corresponden con los tres vértices del triángulo que describe Clark (1983) para explicar los sistemas de coordinación universitaria: el Estado, la corporación académica y el mercado. Utilizaremos esta misma terminología y enfoque para definirlos de forma abstracta, aunque no necesariamente tienen que reflejarse en la realidad de las distintas instituciones universitarias.

21. En los sistemas universitarios más dependientes de la Administración Pública, con autonomía reducida, predominan los sistemas de gestión burocráticos, regidos por el derecho administrativo y por las pautas de comportamiento características de las administraciones públicas. Este modelo es el que ha predominado en Francia y en los países del Sur de Europa, con ciertas variantes, según el grado de centralización o de descentralización de las administraciones públicas responsables de la política universitaria. Es el que había imperado en España hasta la promulgación de la Ley de Reforma Universitaria en 1983.

Entre los elementos característicos de este modelo cabe destacar los siguientes:

- La Administración Pública asume la responsabilidad de financiar y controlar el funcionamiento y el gasto de la Universidad.
- Esta Administración nombra también a los principales responsables de la gestión universitaria o ejerce una estricta supervisión de su actuación.
- La Administración expide y garantiza la validez académica y profesional de los títulos otorgados por la Universidad y define sus contenidos.

- La Universidad se concibe fundamentalmente como un organismo de la Administración, aunque tenga un cierto grado de autonomía o especificidad administrativa.
- El personal de la Universidad tiene el carácter de funcionario público y su proceso de selección y de promoción está fuertemente reglamentado por la Administración.
- La gestión de la Universidad se rige por las normas de la Administración Pública (derecho administrativo, intervención financiera, inspección de servicios, etc.).
- Los órganos colectivos de gobierno de la Universidad tienen un carácter consultivo o de propuesta, complementado frecuentemente con la cesión de competencias en cuestiones menores, ligadas a intereses corporativos de los miembros de tales órganos (carreras profesionales, traslados, reconocimiento de méritos, etc.).
- La organización interna de la Universidad es de corte tradicional, manteniendo la estructura DFCT (véase VIII-15) anteriormente comentada.

En su estructura caben distintas variantes, según la diversidad de procedimientos que se establezcan, por ejemplo, para la participación de los diferentes estamentos de la comunidad universitaria en los órganos colegiados y el reparto de competencias entre la Administración central y las regionales. Se acepta que este modelo es demasiado rígido para la gestión de las universidades y que restringe su capacidad de responder a los cambios en su entorno social, dejando escaso margen a la autonomía universitaria y, en cambio, propiciando ciertas formas de corporativismo.

22. En el modelo colegial la Universidad es considerada como una entidad completamente autónoma, independiente de la Administración Pública o de cualquier

otro poder, con normas propias de funcionamiento en las que se da un papel muy preponderante a la comunidad académica.

Los rasgos más característicos de este modelo de gestión son:

- La financiación de la Universidad es, en su mayor parte, de carácter público, pero la Administración Pública apenas interviene en la gestión interna de la institución.
- Los órganos colegiados ejercen directamente el gobierno de la institución o eligen libremente a los responsables del mismo.
- La Universidad decide el contenido de sus programas de enseñanza, garantiza la validez académica de sus títulos y negocia con los organismos públicos y asociaciones profesionales su reconocimiento para el ejercicio profesional.
- Los profesores son contratados libremente por la propia Universidad, mediante comisiones de pares que actúan con criterios propios, de carácter académico.
- La Universidad es una entidad independiente, aunque reconocida o creada mediante actos públicos (ley del parlamento, decreto del gobierno, concesión real, etc.).
- La gestión de la Universidad se rige por normas propias basadas en las tradiciones académicas y en el contrapeso de poderes de los distintos sectores académicos.
- Los órganos colectivos de gobierno de la institución no son sólo consultivos, sino que también pueden elegir a los órganos personales, tomar decisiones ejecutivas y realizar funciones de control.
- La organización interna es de carácter tradicional, basada en las disciplinas académicas, y con poca dependencia de los requerimientos del mercado

profesional. Mantiene pues la parte DFC de la estructura DFCT anteriormente descrita.

Respecto a este modelo caben también múltiples variantes y modulaciones. Tiene la ventaja de salvaguardar, en principio, la independencia académica frente al poder político o económico. Pero tiene también el riesgo de inclinarse excesivamente hacia el inmovilismo y el corporativismo de los profesores o de la comunidad universitaria en su conjunto. En un marco caracterizado por cambios acelerados y por fuertes presiones sociales sobre la Universidad, este modelo puede limitar la capacidad de respuesta de la misma a los nuevos retos. Por otra parte, la actual complejidad de la institución universitaria parece requerir una gestión profesional eficiente que puede resultar incompatible, en gran medida, con las inercias de los órganos colegiados de carácter académico.

La importante presencia de personalidades externas a la institución universitaria en su órgano superior de carácter colegial (el “board”) ha permitido a las universidades británicas (y a las que han seguido su mismo régimen de administración) una mejor adaptación a las actuales circunstancias, manteniendo su autonomía y la estructura propia del modelo colegial.

23. El modelo empresarial o de mercado parece el sistema más compatible con el de las universidades de titularidad privada, dependientes de empresas o de fundaciones y que se gestionan con criterios profesionales. Asimismo, en algunos países, ciertas universidades públicas adoptan algunas características de este modelo.

Los rasgos más significativos del mismo son:

- La financiación es predominantemente privada (de carácter lucrativo o no) y la gestión se lleva a cabo a través de órganos equivalentes a un consejo de administración, que está constituido de acuerdo con las normas establecidas por el titular de la institución.

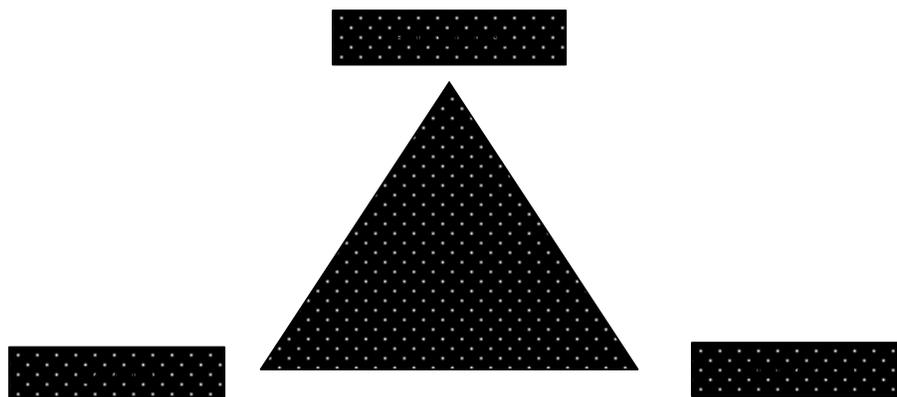
- Este consejo de administración u órgano equivalente designa o contrata a los responsables máximos del gobierno de la universidad.
- Cada universidad decide el contenido de sus cursos, garantiza la validez de sus títulos y negocia su reconocimiento con la Administración, con otras universidades y con asociaciones profesionales a través de sistemas de acreditación y de certificación de la calidad de las mismas o mediante procedimientos equivalentes.
- La dirección de la universidad contrata libremente a sus profesores, aunque para ello se apoye en un asesoramiento académico, tanto interno como externo.
- Cada universidad constituye una entidad privada cuya gestión se lleva cabo con criterios de gerencia profesional. Por tanto, en este contexto, los órganos colectivos académicos son meramente consultivos y carecen de funciones propiamente de gestión y de planificación económica.
- La estructura interna de la organización es de carácter matricial y flexible, con gran capacidad de adaptación a los cambios del entorno social y científico.

También aquí caben variaciones, según el carácter lucrativo o no de la entidad que administra la universidad, su orientación más o menos académica o profesional, su vinculación a entidades sociales específicas, de carácter religioso o científico y el nivel de implantación de técnicas de gestión orientadas a la calidad.

La ventajas de este sistema residen en su flexibilidad y en su capacidad de respuesta organizativa a los nuevos retos de las universidades. Los problemas, en cambio, provienen del escaso margen de autonomía académica que el mismo garantiza.

24. Los tres modelos pueden considerarse como tres tipos ideales situados en los vértices de un triángulo cuyo interior define el espacio real de posibilidades de cada opción – véase el cuadro VIII-2.

Cuadro VIII-2 Modelos de gobierno de la universidad



Así, los sistemas universitarios centroeuropeos se situarían, más bien, en el eje Burocrático - Colegial según aquéllos se encuentren más próximos respectivamente a la tradición napoleónica o a la humboldtiana. Los sistemas anglosajones, en cambio, se situarían más en el eje Colegial – Empresarial. Finalmente, algunos de los sistemas de gobierno de las universidades públicas norteamericanas podrían situarse más claramente en el eje Burocrático - Empresarial, en la medida en que los estados mantienen un fuerte control sobre las universidades pero que éstas se gestionan según criterios empresariales.

En el cuadro n. VIII-3 se recogen las características de estos tres modelos básicos de gobierno universitario. Aparecen sombreadas en gris las celdas que pueden caracterizar mejor el modelo híbrido definido por la LRU, del que se hará mención a continuación y con un fondo más oscuro las que caracterizan las tendencias que muestran una mayor aproximación del sistema público de universidad hacia el modelo empresarial. Como cada celda es, en principio, independiente de las demás, es posible definir múltiples variantes en la concreción real de estos modelos.

Cuadro n. VIII-3. Espacio de posibilidades para el gobierno de las universidades

	Burocrático	Colegial	Empresarial
Financiación	Exclusivamente pública	Pública o privada no lucrativa	Privada
Directivos	Nombrados	Electos	Contratados
Programas de Enseñanza	Determinados pro el Estado	Definidos por la Universidad	Condicionados por la demanda
Títulos académicos	Garantizados por el Estado	Garantizados por la Universidad	Sistemas de acreditación

Profesorado	Funcionarios	Contrato académico (tenure)	Contrato laboral
Estatuto jurídico	Organismo de la Administración Pública	Corporación independiente	Empresa o asociación privada
Modelo de gestión	Jerárquica	Democrática participativa	Profesional
Órganos colegiados	Consultivos y electivos	Ejecutivos y electivos	Sólo consultivos
Organización	Rígida con orientación profesional	Rígida con orientación disciplinar	Flexible

25. Independientemente de las peculiaridades de cada sistema universitario, se detectan ciertas tendencias de carácter general que parecen orientarse en una misma dirección desde puntos de partida y desde tradiciones muy diversas. El resultado global de este proceso se puede caracterizar en las siguientes notas:

- Aumento de la autonomía institucional correlativa a un aumento del control social sobre las universidades, a través de órganos de gobierno universitario independientes, que incluyen representantes del resto de la sociedad y de la Administración Pública, y de la práctica de la evaluación externa.
- Profesionalización de la gestión interna de las universidades.
- Introducción de estímulos a la innovación en la gestión de estas instituciones universitarias, potenciando la diversificación y la competencia entre ellas.

Partiendo de una tradición heredada de Humboldt y de Napoleón, la evolución reciente de las universidades holandesas son una buena muestra de la tendencia señalada. A partir de la ley de 1997, el gobierno de las universidades holandesas depende de un Consejo de Supervisores y de un Consejo Ejecutivo.

El Consejo de Supervisores está formado por cinco miembros nombrados por el Ministro de Educación, todos ellos externos a la Universidad. Este consejo es el responsable de nombrar al Consejo Ejecutivo, y de supervisar su trabajo, así como de aprobar el presupuesto de la institución.

El Consejo Ejecutivo, por su parte, es el verdadero órgano de gobierno de la misma y está compuesto por tres personas, el Presidente, que es la autoridad máxima de la Universidad, el Rector, que es la principal autoridad académica y el Vicepresidente Ejecutivo que es el responsable de los asuntos financieros.

En este sentido, la organización interna de las universidades holandesas se aproxima al modelo matricial. Éstas están organizadas en facultades y departamentos. Las Facultades son unidades descentralizadas de gestión académica y económica dirigidas por un decano con amplios poderes, que es nombrado por el Consejo Ejecutivo de cada universidad. Cada facultad puede impartir diversos programas educativos a través de los correspondientes Institutos de Educación, al frente de los cuales está situado un director de educación que gestiona cada programa utilizando los servicios de los profesores de los diferentes departamentos o contratando profesores ajenos a la propia universidad.

2.2.- La situación del sistema universitario español

26. La LRU implantó un modelo híbrido de coordinación y de gestión de la Universidad. Durante la transición a la democracia el reconocimiento de la autonomía universitaria jugó un papel importante en los debates políticos, hasta el punto que la misma fue recogida en el propio texto constitucional. Visto en perspectiva, es evidente que aquella era una reivindicación con un profundo contenido no sólo académico y científico, sino también político, ya que la autonomía universitaria se contempló, durante los años de la dictadura, como una aspiración a la libertad y como una reacción a las intromisiones de la dictadura en la enseñanza superior y en la cultura.

Otro de los objetivos presentes en la LRU consistió en la necesidad de democratizar el sistema universitario, expresión que en el momento de la redacción de dicho texto legal tenía una doble connotación, que aún se mantiene en los ambientes académicos y políticos. Por una parte, la democratización de la Universidad se entendía como la apertura de la enseñanza superior a sectores más amplios de la población, es decir como el paso a una Universidad más abierta y accesible al conjunto de la sociedad. Por otra

parte, la democratización de la institución universitaria se entendía también como la introducción de sistemas participativos en su forma de gobierno. En los debates sobre la Universidad en España, ambas ideas han ido parejas desde entonces, hasta llegar incluso a identificarse, en muchas ocasiones.

Finalmente, la LRU dio asimismo un fuerte impulso a los objetivos de modernización de la Universidad ampliamente compartidos por la comunidad universitaria y por toda la sociedad, de actualización de sus contenidos científicos y docentes y de sus estructuras organizativas.

27. En resumen, aunque la noción de autonomía fuera ya el eje central de la política universitaria desde el comienzo de la transición a la democracia, el proceso de reforma fue el que permitió la adaptación de las universidades españolas a los nuevos retos de la Universidad abierta. Sin embargo, la solución organizativa que cristalizó finalmente no responde a ninguno de los tres modelos apuntados anteriormente, sino que participa de ciertas ventajas y de ciertos inconvenientes de cada uno de ellos.

En efecto, las universidades son financiadas en su mayor parte por la Administración Pública, pero ésta no interviene en el gobierno interno de la institución; los responsables de la gestión de cada universidad son elegidos por órganos colegiados y nombrados por la Administración correspondiente; el Estado garantiza la validez académica y profesional de los títulos universitarios de carácter oficial, aunque las universidades pueden ofrecer títulos propios; la Universidad es un organismo de derecho público, dotado de una autonomía propia, regulada por una ley específica; los profesores ordinarios son funcionarios del Estado, aunque cada universidad interviene en la selección de su personal académico, participando en las comisiones encargadas de la misma.

La gestión de las universidades se rige por las normas del derecho administrativo, aunque, como se ha dicho, gozan de considerable autonomía organizativa y presupuestaria. De hecho, el régimen de gestión de la misma es una mezcla del modelo burocrático y colegial, con algún elemento corrector que lo orienta hacia el modelo empresarial. Los distintos órganos colegiados tienen funciones de consulta, elección, gestión y control; son numerosos y participativos y están abiertos a todos los estamentos

universitarios y de forma aún escasa a representantes de los intereses sociales externos a la Universidad en el caso del Consejo Social.

La organización interna de la Universidad es, en gran medida, dual: por una parte mantiene la estructura DFCT (véase VIII-15), pero por otra parte, establece la organización por departamentos, más coherente con el modelo matricial. Así se ha fomentado una mayor vinculación entre docencia e investigación y, probablemente, se ha generado una mayor apertura de la Universidad hacia su entorno. También es cierto que con ello tienden a difuminar y diluir las responsabilidades docentes y de investigación. Los cargos directivos de las Facultades o Escuelas y de los departamentos tienen unas atribuciones poco claras y escasamente definidas. Asimismo, hay que reconocer que, bajo un mismo patrón legal, las universidades se han organizado de formas muy distintas: así, en ocasiones, se encuentran estructuras plenamente matriciales de centros-departamentos y, en otras ocasiones –más frecuentemente- estructuras de departamentos adscritos a un único centro docente. La estructura administrativa se ha modificado: se han creado gerencias que, con el paso del tiempo, se han ido profesionalizando, y ha ido extendiendo el marco de su actuación al conjunto de la institución. Se ha sustituido el papel del interventor por una función de control interno. Los Consejos Sociales de la Universidad han podido encargar auditorías.

Sin embargo, también ha habido algunas disfunciones importantes que apuntan hacia lo que se ha observado en el apartado III-13 respecto a la forma colegial. En ocasiones, la autonomía universitaria ha derivado hacia un corporativismo académico, a menudo de miras sumamente estrechas. La introducción del Consejo Social y de una gerencia con mayores atributos no ha bastado, por lo general, para implantar una gestión profesionalizada y eficiente de la institución. Incluso el claro reconocimiento legal de la autonomía universitaria no ha impedido, en muchas ocasiones, el desarrollo de unas prácticas de coordinación y de gestión interna más cercanas al modelo burocrático.

El modelo anterior a la LRU estaría muy cerca del vértice de modelo burocrático, y el modelo de la LRU se aproxima al modelo colegial, desplazándose muy levemente hacia el modelo de gestión profesional y técnico.

3.- La primacía de las competencias y de los procesos académicos

3.1.- Significado de los distintos procesos

28. Por las razones ya expuestas (véase apartados III-24 y VIII-1), la organización de la Universidad no puede ser diseñada únicamente entorno a una estructura estrictamente disciplinar, ni tampoco seguir unas pautas absolutamente marcadas por la demanda del mercado. Tampoco su organización ha de confiar, simplemente, en la promulgación de una nueva ley de reforma universitaria. Es necesario buscar un cierto equilibrio entre la capacidad de la oferta universitaria, las expectativas de la demanda de la sociedad y las políticas e iniciativas de los reguladores.

El logro de este equilibrio es una de las funciones fundamentales de los órganos de gobierno de la Universidad que han de definir la visión de futuro de la institución en su plan estratégico.

29. La capacidad de supervivencia de la Universidad en la llamada sociedad del conocimiento deberá sustentarse en las competencias académicas -que delimitan su aptitud básica- y en los procesos académicos clave -que las encauzan y organizan- para ofrecer sus servicios con unas suficientes ventajas comparativas respecto a las demás organizaciones del sector del conocimiento..

Tradicionalmente, la institución universitaria ha gozado de ciertas competencias o capacidades básicas distintas a las de las demás organizaciones del sector del conocimiento: la Universidad es capaz de explorar e indagar en nuevos ámbitos, disponer de tiempo para la creatividad y para la crítica, de poner en cuestión los paradigmas existentes, de imaginar, de generar nuevas ideas, de hacer avanzar el conocimiento y de promover el aprendizaje. Y todo ello puede hacerlo en la mayoría de las áreas disciplinares y para cualquier servicio, sea de enseñanza o de investigación.

Esta capacidad básica para investigar y para enseñar es la consecuencia de una cierta fidelidad al método científico y a las exigencias pedagógicas, en el marco de la libertad de cátedra y de la autonomía universitaria. Cualquier otra organización que se propusiera

cumplir estas mismas funciones sociales debería ser muy cuidadosa en garantizar la autonomía creativa y la libertad de pensamiento que caracteriza a la Universidad. Esta capacidad tiene mucho que ver con el sentido de identidad de la institución universitaria y de su condición de comunidad de personas comprometidas para llevar a cabo una misión determinada.

Pero todo ello no garantiza la supervivencia de la Universidad. El ejercicio de esta capacidad básica no puede desarrollarse al margen de la forma de funcionamiento de la sociedad. Ésta está cada vez más orientada, como ya se ha señalado, hacia la innovación y el aprendizaje y, en este sentido, la Universidad, por sus competencias diferenciales, debería ser uno de sus elementos fundamentales. Para ello, es necesario que la institución universitaria esté atenta a los cambios en el entorno social y sepa adaptarse tanto a las condiciones, en parte nuevas, de producción de los conocimientos como a los cambios en la demanda de formación y en la utilización social de dichos conocimientos y, en general, a las nuevas funciones que le exigen las políticas públicas. También su capacidad básica de crítica social ha de dirigirse, hoy en día, a una sociedad distinta, que vive una fase de cambios tecnológicos y sociales de gran envergadura.

La Universidad ha de ser pues consciente de sus competencias o capacidades básicas que otras organizaciones difícilmente podrán llegar a replicar. Éste es el elemento que ha de garantizar, en última instancia, su propia continuidad.

30. Por procesos académicos clave se entiende el conjunto de actividades que permiten llevar a cabo la misión docente e investigadora de la Universidad.

Sin embargo, los procesos académicos centrales requieren, para su realización, de un conjunto más amplio de procesos de gobierno y de procesos de apoyo. A menudo, el comentario habitual de muchos profesores y estudiantes que regresan de una estancia en una universidad extranjera de prestigio acostumbra a subrayar más las diferencias en la organización y en los procesos complementarios de la misma que las diferencias en el nivel de competencia del profesorado o en los procesos académicos centrales de las respectivas instituciones.

Esta interdependencia entre los procesos académicos y los procesos de gobierno y de apoyo a aquéllos determina, de forma esencial, el valor añadido que aporta la Universidad. Una compañía de aviación, por ejemplo, no sobrevive únicamente con la disposición de excelentes pilotos. Todas las compañías se aseguran que sus pilotos sean suficientemente expertos y capaces en su función. Volar sigue siendo, por supuesto, el proceso clave. Pero el éxito y la supervivencia de la compañía de aviación se juega también en los demás procesos de apoyo a su función clave: no perder los pasajeros por los pasillos de los aeropuertos (fracaso escolar), ofrecer una buena información y selección de los destinos (información y acceso a las titulaciones), disponer de unos planes de vuelo suficientemente actualizados (planes de estudio), con una buena selección de horarios (flexibilidad de horarios de cursos), sin “overbooking” (plazas limitadas), con la posibilidad de combinar los vuelos (pasarelas entre estudios), con un adecuado reconocimiento de las millas recorridas (reconocimiento de los créditos), con una buena atención al pasajero (tutorías), con una debida garantía de puntualidad (duración real de los estudios), con una excelente calidad del servicio (calidad de los estudios), con el establecimiento de acuerdos entre compañías (transferencias de créditos), etc. El viaje es pues un largo y complicado conjunto de procesos que empieza antes de emprender dicho viaje y que no acaba hasta llegar el viajero a su destino. La Universidad y su organización son responsables de un viaje aún más complicado y complejo: el acceso a unos conocimientos y a una formación que han de revertir en las personas que obtengan las titulaciones académicas y en la sociedad que las integre laboral y socialmente.

El análisis de los procesos y de las cadenas de valor de las distintas actividades de la Universidad es tal vez uno de los aspectos menos satisfactorios de la Universidad española actual. Algunas universidades han empezado ya a diseñar esta organización por procesos y están detallando el funcionamiento real de sus actividades, paso previo para poder mejorar sus procesos y para poder evaluar y establecer un adecuado seguimiento de sus resultados. Contemplar la Universidad como una organización de servicios requiere que la misma se estructure según sus distintos procesos académicos y de apoyo. Estos procesos raramente se describen en términos de la organización que los sostiene, pocas veces se gestionan de manera explícita y con atribución de responsabilidades

claras. Es por ello que, en general, se carece de indicadores claros para su seguimiento y mejora.

31. Las decisiones sobre las formas de gobierno, de organización y de gestión han de ser siempre instrumentales. Los procesos correspondientes han de permitir que dichas formas cumplan adecuadamente su misión y sus objetivos.

32. Para conseguir el cumplimiento de su misión y de sus objetivos, la Universidad ha de estar en condiciones de controlar un conjunto de procesos –académicos, de apoyo y de gobierno-, que se detallan en el cuadro n. VIII-4.

Cuadro n. VIII-4. Procesos de la Universidad

PRINCIPALES PROCESOS EN LA UNIVERSIDAD			
PROCESOS DE GOBIERNO	DE	PROCESOS ACADÉMICOS	PROCESOS DE APOYO
1. Comprensión del entorno universitario		5. Diseño de planes	9. Desarrollo y gestión de personal
2. Desarrollo de la visión y de la estrategia		6. Promoción de estudiantes y captación de recursos	10. Gestión de recursos de información
3. Gestión de las relaciones con el exterior		7. Prestación de los servicios	11. Gestión de recursos financieros y materiales
4. Gestión de la mejora y del cambio		8. Atención pre- y post-servicio	

Los procesos de gobierno se refieren a la dirección de la Universidad, no sólo a nivel central, sino también de las unidades intermedias, como las Facultades o los departamentos.

Los procesos académicos clave, como ya se ha señalado (véase apartado VIII-30), definen la Universidad y afectan a su misión principal.

Los procesos de apoyo, en cambio, gestionan los principales recursos humanos, financieros y de información asignados a las distintas actividades de las universidades.

3.2.- Procesos académicos: estudios

33. Tradicionalmente, la Universidad, ha establecido claramente una organización de carácter disciplinar, basada en las distintas disciplinas académicas. La unidad básica de docencia y de investigación es en la actualidad el departamento.

Sin embargo, este tipo de organización se ve, cada vez más, comprometida por exigencias que superan el ámbito propio de los departamentos universitarios (véase de VIII-16 a VIII-18). La eficaz gestión de las funciones de tipo transversal es una de las debilidades reconocidas del actual sistema de organización de las universidades. La propuesta de diferenciación de las enseñanzas (véase apartado III-27) permite precisar algunas de estas funciones transversales.

34. Los estudios de carácter predominantemente disciplinar -del tipo A y C- acostumbran a caer enteramente dentro del ámbito de organización y gestión de un departamento. En este caso, la estructura disciplinar y la organización de los servicios coinciden, en gran medida.

Sin embargo, en relación a la gestión de las enseñanzas de tipo A sería recomendable que su organización y su gestión diferenciara las responsabilidades correspondientes a su primer tramo de dos años (véase apartado III-36), que tiene una función de asentamiento de fundamentos y que, por tanto, tiene un carácter mayoritariamente pluridisciplinar, común a las grandes áreas temáticas (por ejemplo: ciencias experimentales, humanidades, ciencias sociales, ciencias de la vida, ingenierías) y las enseñanzas incluidas en su segundo tramo, de un carácter más especializado y monodisciplinar.

Se aconseja establecer una organización académica responsable de gestionar la primera etapa de las enseñanzas de tipo A que no se fundamente en la estructura habitual por departamentos. Los procesos académicos, en este caso, deben ir más

allá de un único ámbito disciplinar y requieren la efectiva coordinación de las actividades de las distintas unidades departamentales. En esta primera etapa, hay que asegurar la prestación de un servicio de formación básica a los estudiantes que se incorporan por primera vez a la Universidad. La estructura de la organización no ha de ser neutral respecto a los resultados. La primacía de una estructura disciplinar ha tendido a minusvalorar, a menudo, el papel que la Universidad ha de jugar para los estudiantes, en sus primeros años de estancia en la misma. La desconsideración de este papel podría haber contribuido al fracaso de muchos estudiantes en los primeros años de sus carreras universitarias. Es por ello importante asegurar la orientación y la ayuda a los estudiantes en esta primera etapa y establecer, en consecuencia, las unidades responsables apropiadas.

A estas unidades les correspondería además sentar las bases organizativas para abordar algunos de los problemas todavía no resueltos de esta primera etapa. En particular: la relación con los institutos y escuelas de enseñanza secundaria y el establecimiento de unas bases que aseguren un nivel de capacitación adecuado de los estudiantes que desean acceder a la Universidad; el sistema de selectividad; la implantación de planes de estudios pluridisciplinares; la selección del perfil de los profesores para esta primera etapa de enseñanzas universitarias; la eliminación de duplicidades y de una excesiva heterogeneidad en las asignaturas básicas que deberían ser comunes y para todos los estudiantes; la debida orientación e información sobre las opciones existentes en la segunda etapa de las enseñanzas; la mejora de la gestión de los recursos físicos de las universidades; una mejor atribución de responsabilidades en el seguimiento y control de calidad de los resultados de esta primera etapa de estudios.

35. Los estudios disciplinares del segundo tramo de las enseñanzas del tipo A y del tipo C pueden ser gestionados correctamente con una estructura organizativa más tradicional, basada en los departamentos, ya que en esta etapa, predomina una visión disciplinar.

La organización del bloque de enseñanzas de tipo C, por tanto, puede requerir mejoras en la gestión de los procesos (por ejemplo, el refuerzo de las funciones del

responsable o gestor de las titulaciones) pero no ofrece cambios fundamentales en cuanto a su estructura disciplinar.

36. En los estudios de tipo B y tipo D, nos enfrentamos a un problema organizativo que ha creado dificultades en la mayoría de los sistemas universitarios y que, por ello, ha recibido distintas respuestas según los países.

La Universidad, en la mayoría de países occidentales, ha recibido en los últimos tiempos fuertes presiones por parte de los gobiernos y de la sociedad en general para que se establezca una mayor compenetración entre la educación universitaria y la formación superior no universitaria (profesional o técnica). De hecho, las fronteras entre ambas han quedado, en gran medida, difuminadas (véase apartado III-18), de manera que en la estructura de las universidades clásicas han tenido frecuentemente cabida una serie de enseñanzas que, en otros tiempos, o bien eran inexistentes o bien no tenían rango universitario.

En las universidades o, en su caso, en las instituciones propias de enseñanza superior es conveniente que se mantenga claramente una estructura organizativa propia y diferenciada para este tipo de estudios que tienen unas características que obligan a tomar decisiones específicas en muchos aspectos de su organización (planes de estudios con diversidad de disciplinas científicas, conveniencia de contar con profesores con una experiencia profesional al margen de la universidad, necesidad de relaciones más estrechas con el sector empresarial, mayor exigencia de una orientación práctica de los estudios, etc.). Habitualmente, estos estudios se han estructurado en Escuelas universitarias, Escuelas Técnicas y Escuelas Técnicas Superiores, que agrupan enseñanzas de claro contenido disciplinar junto con otras de naturaleza técnica y profesional.

En la actualidad, la expansión de la educación universitaria promueve en todos los países este tipo de estudios, que se orientan hacia nuevas salidas profesionales y que frecuentemente se hallan estrechamente vinculados a la formación continuada a lo largo de toda la vida (cursos más breves, menor interés en la obtención de diplomas, etc.).

Por todo ello, la caracterización de estos estudios de predominio del “output” parece aconsejar una gestión por unidades que los organice de forma integrada en función precisamente de dicha salida profesional o de las necesidades que se pongan de manifiesto en el mercado de trabajo.

3.3.- Procesos académicos: investigación

37. Las actividades de investigación plantean una gran variedad de tipologías de organización, desde el investigador que trabaja individualmente hasta los grandes centros de investigación públicos o en colaboración con la iniciativa privada.

Al respecto, se pueden distinguir diferentes niveles de organización (C.Viladiu, 1999):

Un primer nivel lo constituyen profesores, investigadores y proyectos y líneas de investigación. Aquí se encuentra un tipo de investigación poco estructurada basada en la actividad individual de profesores investigadores según proyectos de carácter individual y transitorio. Se estima que del total de los profesores universitarios españoles una tercera parte están implicados en proyectos competitivos vivos.

Un segundo nivel abarca los grupos de investigación y las redes temáticas, como los denominados “grupos de investigación consolidados”. Se trata de unidades encuadradas por distintas líneas de investigación, cada una de ellas financiadas en el marco de uno o diversos proyectos o contratos en un campo temático prioritario que coordina diversos objetivos comunes. Están constituidos por grupos no muy numerosos de investigadores que destacan por su nivel de calidad, por la cuantía de fondos que reciben, por sus relaciones internacionales, por su productividad científica y por la posibilidad de contratación de personal investigador post-doctoral. Asimismo, se ha introducido el concepto de grupos de investigación pre-competitivos o pre-consolidados para financiar grupos que no han alcanzado todavía la masa crítica necesaria para su consolidación. Por su parte, las redes temáticas abren la posibilidad de colaboración y agrupación entre grupos de investigación que trabajan en temas afines en universidades u otros centros no universitarios –empresas por ejemplo-, tanto nacionales como internacionales.

Un tercer nivel lo forman los centros de investigación e institutos universitarios que con distintos nombres y con distintas figuras jurídicas, incluyen la agrupación de grupos de investigación consolidados en ámbitos temáticos diferentes pero ligados a grandes objetivos comunes o a grandes proyectos de financiación. Algunos son de aprobación por parte de las propias universidades y otros se acogen a la denominación de institutos universitarios de la LRU (institutos intrauniversitarios, interuniversitarios y adscritos).

Finalmente, un cuarto nivel se refiere a estructuras de relación y de contacto con el ámbito empresarial y grandes estructuras de apoyo: centros de transferencia de conocimientos y tecnología a los sectores económicos y sociales (OTRIS, CTT, parques científicos y tecnológicos, etc.) así como los distintos servicios científico-técnicos de apoyo a la investigación.

38. La organización de la investigación en la universidad no puede sustraerse a esta compleja tipología que abarca, al mismo tiempo, desde la labor del investigador individual a la participación en grandes proyectos de investigación internacionales.

La Universidad española debería, por tanto, dar apoyo a esta estructura multinuclear y con distinto nivel de formalización en su organización. Sin embargo, la tendencia prioritaria se ha de encaminar, como ya se ha dicho (véase los apartados IV-33, IV-34 y IV-41), hacia la consolidación de grupos de excelencia en investigación que, a partir de un tamaño mínimo suficiente y en un horizonte a largo plazo, podrían convertirse en centros o institutos consolidados de investigación. En cuanto a la creación directa de institutos de investigación, debería dejarse a la propia institución universitaria la posibilidad de autorizarlos, según sus posibilidades presupuestarias y los recursos disponibles. El concepto de red temática abre también interesantes posibilidades para la incorporación de nuestros investigadores universitarios a redes internacionales (véase apartado IX-21 y IX-24).

Los primeros niveles de organización de la investigación (individual, líneas de investigación, grupos consolidados) deberán, como hasta ahora, encontrar su

forma de gestión y organización dentro del marco general de la Universidad. En algunos casos los propios departamentos y, en otros casos, una cierta autonomía de gestión por proyectos pueden ser mecanismos suficientes para asegurar una buena gestión de estos niveles de investigación más embrionarios. La creación de unidades de gestión y de apoyo en la unidad para cualquiera de los niveles mencionados es, no obstante, indispensable para el adecuado funcionamiento profesional de la investigación.

Respecto a las estructuras de relación con el sector empresarial privado y con las instituciones públicas, las formas organizativas y jurídicas que adoptan las universidades españolas están en línea con las tendencias que actualmente también se están estableciendo en otros países (véase los apartados IV-24 y IV-38).

En cuanto a los servicios de apoyo técnico-científico, las decisiones concretas de organización son también muy variadas y, en general, dependen de la inversión inicial, de los costes de funcionamiento y de la demanda necesaria para su mantenimiento. La colaboración entre las universidades y los distintos niveles de gobierno (regional, nacional, europeo) será cada vez más importante en algunos de estos servicios de apoyo científico-técnico (véase apartado IX-26 y IX-27).

3.4.- La gestión de los procesos académicos

39. Junto a la lógica de agrupación y de gestión de los intereses disciplinares, se impone también la lógica de gestión de los procesos y de los servicios académicos. Ésta sigue una secuencia parecida para cada una de las grandes líneas de actividad. En síntesis, se trata (véase cuadro VIII-4) de:

- diseño de planes
- promoción de estudiantes
- captación de recursos
- prestación del servicio y desarrollo de la función
- atención pre y post-servicio

40. El diseño de planes incluye el desarrollo y mejora de los planes de estudio, de las líneas de investigación y del desarrollo de los demás servicios a la sociedad; es decir, el diseño de las actividades básicas de la Universidad en sus distintas misiones. Al respecto, el desarrollo de nuevas ideas y el diseño de nuevos servicios es fundamental.

Los ejemplos recientes de reforma de los planes de estudio en las universidades españolas ponen claramente de manifiesto la dificultad de mejorar los procesos cuando dominan los intereses disciplinares. El diseño de cualquier servicio universitario, tanto en el ámbito de la docencia como en el de la investigación, no puede realizarse actualmente sin un esfuerzo de equipo para conocer y responder a los requerimientos de la demanda a corto y a largo plazo. En la actualidad, el diseño de los planes de estudio y de los proyectos de investigación es uno de los procesos claramente mejorables en las universidades.

Un segundo orden de procesos lo constituyen las actividades de promoción de estudiantes, de captación y movilización de recursos, para la investigación y para las demás actividades de la universidad. Muchas de las actividades ya habituales en la Universidad van a requerir un mayor impulso dado el entorno más competitivo que parece que se dibuja para las universidades. Dos hechos confieren una especial importancia a esta circunstancia.

En primer lugar, el descenso demográfico podría repercutir en una reducción del ritmo de crecimiento o en la proporción del número de estudiantes de perfil tradicional. Es poco previsible que las universidades y demás instituciones de enseñanza superior adopten ante ello actitudes pasivas. Es muy probable que lleven a cabo políticas activas para la atracción de nuevos estudiantes o para diferenciar su oferta de formación continuada.

En segundo lugar, la restricción de los fondos públicos para la Universidad está empujando a las instituciones a captar recursos financieros mediante la venta de parte de sus servicios, concretamente de aquéllos que pueden ser objeto de un aprovechamiento privado más directo, sea en la docencia o en la investigación, respecto a los cuales puede

activarse una demanda procedente de particulares, de empresas o de la propia Administración Pública.

41. En el caso de la Universidad, el proceso de prestación de servicios incluye pues la planificación y obtención de los recursos necesarios, en particular la preparación de los recursos humanos para la realización de dichas actividades, la propia prestación de los servicios (al estudiante, al promotor del proyecto de investigación, al demandante de cualquiera de los restantes servicios, etc.) y el aseguramiento interno de la calidad de la prestación de los mismos.

La prestación de todos estos servicios constituye la actividad propia del personal académico. Sin embargo, las tendencias organizativas cambian también en este ámbito. En el organigrama universitario aparecen personas responsables de la planificación de dicha prestación en tareas como la selección de profesores/investigadores (internos o externos) con capacidad para efectuar las tareas requeridas, la provisión de recursos tecnológicos, humanos y materiales necesarios, la programación de las actividades, la preocupación por la calidad interna de los servicios y su adaptación a los requerimientos de sus destinatarios específicos.

42. La Universidad ha de gestionar su relación con los estudiantes, con quienes le contratan los proyectos de investigación y con otros destinatarios. Esta gestión ha de abarcar la fase posterior a la propia prestación de los servicios.

En la fase propia del pre-servicio se incluyen todas las actividades de gestión de la matriculación y de contratación y facturación de los proyectos de investigación. En suma, aquellos servicios que requieren, habitualmente, el mantenimiento de un contacto directo con los estudiantes o los usuarios de otros servicios.

La fase propia del post-servicio abarca el asesoramiento al estudiante, los servicios de ayuda para encontrar un puesto de trabajo, la información sobre las actividades dirigidas a los postgraduados, el acceso a la formación continua en su área de especialización, etc. También, las universidades intensifican la relación con sus antiguos estudiantes.

En el caso de la investigación, es indispensable el establecimiento de líneas de continuidad de la relación con las empresas o instituciones que financian los proyectos. Todos los esfuerzos en organizar estructuras de contacto con los sectores externos a la propia Universidad van en la dirección de prestar una atención posterior al servicio.

43. Para la gestión de los procesos académicos se propone, en primer lugar, dar mayor importancia a los órganos ejecutivos que se responsabilizan de su gestión. La actual estructura y gestión de los departamentos, así como su sistema de representación y de designación de cargos, no plantea excesivos problemas para el ejercicio de las funciones que se les asigna en la ejecución de los procesos académicos. Bastaría un refuerzo de las estructuras administrativas de los departamentos y una integración de algunos de ellos según grandes áreas del conocimiento científico (véase apartado III-66).

La gestión que se atribuye a las universidades que organizan la primera etapa de estudios de tipo A y los estudios de tipo B y D aconsejaría confiarla a responsables –académicos o no académicos- nombrados por los órganos centrales de cada universidad y que fueran responsables ante los mismos. Las actuales Facultades y Escuelas podrían organizarse de acuerdo con esta recomendación. De no ser así, deberían establecerse las unidades de gestión anteriormente mencionadas, quedando dichas Facultades y Escuelas como una denominación corporativa del profesorado.

Una segunda recomendación consiste en diseñar distintas formas de organización para la prestación de los distintos servicios universitarios. Esta es una medida básica para lograr una mayor flexibilidad organizativa. Cada vez resulta más evidente la necesidad de arbitrar alguna forma de coordinación del conjunto de los procesos que integran las distintas líneas de servicios, sobre todo para aquéllos que tienen un carácter interdisciplinar o que, claramente, están más ligados a la demanda que a la oferta disciplinar (véase, por ejemplo, apartado VIII-34). En los últimos tiempos, han proliferado muchas de estas figuras de coordinación de servicios, como son los institutos, centros o grupos de investigación, las instituciones, fundaciones, sociedades o asociaciones de formación continua, las OTRIS, los OTT, etc. Aunque su desarrollo es aún desigual y, en muchos casos

insuficiente, su función es cada vez más reconocida en la organización general de las universidades.

También parece evidente la relación existente entre la forma jurídica adoptada y el peso relativo del experto o del mercado –según los casos- en la definición de los servicios. Cuando sea importante la demanda privada en la definición de ciertos servicios podría pensarse en acudir a formas de coordinación de los procesos académicos típicas del derecho privado. Cuanto más importante sea el papel del experto universitario en la definición del servicio parece más adecuada una forma o ente de coordinación propiamente interna (véase apartado VIII-48).

Así, por ejemplo, la Universidad de Aveiro ha propuesto la constitución de tres institutos: uno de Investigación, otro de Formación pre-graduada y otro de Formación post-grado. Asimismo, ha constituido tres organismos de carácter privado: una Fundación para la formación continuada, una Asociación para la cooperación con la sociedad y una Empresa para las actividades de transferencia de tecnología. Estas son propuestas para facilitar la gestión por procesos, la gestión de las grandes áreas y procesos académicos centrales de la universidad.

4.- Funcionalidad de los procesos de gobierno

4.1.- Elaboración y desarrollo de la estrategia: planificación estratégica

44. Se procederá seguidamente a definir, en términos generales, el contenido de los principales grupos de procesos de gobierno de las universidades. Por supuesto, su concreción específica es una función insoslayable de cada universidad, ya que todos estos procesos han de adecuarse a las condiciones particulares en que se desenvuelve cada institución universitaria en particular. La organización y la gestión de los procesos de cada universidad forman parte de las funciones de los órganos de gobierno de la misma y están estrechamente relacionados con la configuración de su plan estratégico y de la definición de su misión.

Mediante el plan estratégico propio de cada universidad, los procesos de gobierno deberían proponerse (véase cuadro VIII-4):

- **Entender el entorno universitario para conocer el grado de satisfacción de los diferentes destinatarios de los servicios que presta la Universidad, a partir de los correspondientes sistemas de información y comunicación. Estos procesos han de permitir también anticipar los cambios demográficos y de expectativas que se están produciendo entre potenciales destinatarios y usuarios, las fortalezas y debilidades propias de cada universidad y de sus competidores -de otras universidades y otras instituciones privadas y públicas- así como las innovaciones técnicas que pueden afectar a sus actividades.**

- **Desarrollar la visión y la estrategia de la institución. Durante años, las universidades españolas no han tenido una necesidad acuciante de desarrollar estrategias propias ya que la mayoría de las decisiones venían fijadas de antemano por la Administración y carecían de capacidad o instrumentos para ejercer la suficiente autonomía exigida para la determinación de la orientación global de la propia Universidad. La referencia a un modelo único de Universidad impedía elaborar una visión, una misión y una dirección estratégica propias.**

La planificación estratégica ha de permitir alcanzar un amplio consenso de los agentes internos y externos a la institución universitaria en cuanto a los objetivos y las acciones a desarrollar. Este consenso sobre la razón de ser de la institución ha de contar con la participación y el compromiso de los miembros de la Universidad y de los agentes sociales implicados en ella. Asimismo ha de conseguir superar los avatares del corto plazo, de la inmediatez y de la pugna política cotidiana.

Definida su misión, su estrategia y su plan de acción, las universidades deberían proceder a definir los distintos planes operativos institucionales

y, a su vez, repartir internamente los recursos de acuerdo con el propósito definido, utilizando aquellas técnicas (como por ejemplo, el presupuesto por programas) que permiten asignar los recursos a partir de la fijación previa de finalidades. Los planes operativos deben afectar también a las unidades que integran la institución (véase de VIII-35 a VIII-39) y su seguimiento –mediante un apropiado sistema de indicadores- ha de permitir formular una estrategia periódica de mejora.

La fijación clara y explícita de los objetivos de la Universidad, es indispensable también para la rendición de cuentas de sus resultados y para reclamar los recursos públicos que precisa, particularmente en el marco de negociación de los contratos-programa (véase V-42).

- Gestionar las relaciones con el exterior mediante la comunicación con el resto de los agentes sociales y económicos y, en especial, con la Administración Pública que tienen intereses y competencias sobre las universidades, y también con la comunidad local. Las relaciones con el Consejo Social entran también en este apartado.

Especial referencia merecen los contactos y la cooperación con los sectores y grupos a los que se les solicita que contribuyan con nuevos fondos de financiación para las actividades universitarias. Una comunicación estrecha con los distintos sectores económicos, con grupos de presión (en particular, en nuestro caso, en la Unión Europea), con asociaciones de ex –estudiantes, etc., forman parte ya de la política habitual de aquellas universidades que tratan de superar su dependencia casi exclusiva del presupuesto público.

El desarrollo de un programa de comunicación y de relaciones públicas, se convierte pues en un elemento fundamental para llevar a buen término nuevas iniciativas y actividades.

- **Gestionar la mejora y el cambio mediante la medida del rendimiento y de los resultados de la Universidad, la realización de evaluaciones internas y externas, la práctica habitual de los referentes (“benchmarking”), la mejora de los distintos procesos y sistemas, la gestión de la calidad de las prestaciones y la gestión del cambio en la institución.**

4.2.- Estructura de gobierno

45. Los sistemas y prácticas de gobierno generalizados en las universidades españolas a partir del modelo de la LRU han tenido la virtualidad de conseguir, en general, un aceptable grado de consenso en la comunidad universitaria y un elevado nivel de participación de la comunidad universitaria en su gestión. Sin embargo, existen déficits notables en relación con la efectiva rendición de cuentas de las universidades ante la sociedad y con el nivel de eficiencia exigible en la gestión de los recursos que la sociedad pone a disposición de la universidad.

El déficit en la rendición de cuentas tiene mucho que ver con las limitaciones de que adolecen los Consejos Sociales como órganos de participación de la sociedad en la universidad y que derivan, en gran parte, de la jurisprudencia en este tema. Estas limitaciones hacen que, con frecuencia, los órganos unipersonales de gobierno se vean sometidos a un doble juego de presiones internas y externas que no siempre encuentran un equilibrio fructífero.

El déficit de eficiencia en la gestión proviene fundamentalmente de la intrincada red de órganos colegiados, con amplia, y generalmente numerosa, representación de todos los estamentos universitarios, de las limitaciones que los sistemas de elección y control imponen a los órganos unipersonales, y de la complejidad de los procedimientos de participación en la toma de decisiones característicos del modelo burocrático – colegial.

Sin renunciar al valor de las tradiciones académicas de gestión colegial, y sin merma de la autonomía institucional de las universidades, la estructura de

gobierno debería orientarse claramente hacia un modelo más profesional, que potenciase la flexibilidad y la eficacia en la gestión y facilitase la rendición de cuentas a la sociedad, inspirado en los siguientes principios:

- **Los órganos de gobierno, una vez nombrados o elegidos por el procedimiento que se establezca, deberían disponer de amplia capacidad de gestión y de un horizonte razonable de estabilidad que les permitiera tomar decisiones de alcance.**
- **Debería simplificarse la estructura, composición y competencias de los órganos colegiados. Esto significa que deberían mantenerse únicamente los órganos adecuados para el correcto gobierno universitario, su composición se reduciría a proporciones razonables para su funcionamiento eficiente, y sus competencias -salvo en el caso del máximo órgano de gobierno- deberían ser fundamentalmente de asesoramiento, propuesta y control.**
- **El órgano máximo de gobierno (equivalente a la Junta o Consejo de Gobierno de la Universidad) podría estar formado tanto por miembros de la comunidad universitaria como por representantes de los intereses sociales y de las administraciones y entidades que apoyan a la universidad. Si se optase por una Junta o Consejo de Gobierno formada únicamente por miembros de la comunidad universitaria, elegidos por el Claustro, deberían precisarse por las Administraciones Públicas, las funciones del Consejo Social, para que éste pudiese ejercer de manera efectiva el control social y económico de la institución.**
- **La regulación de los sistemas de gobierno de las universidades debería ser suficientemente flexible como para que cada universidad pudiera ensayar opciones propias acordes con su tradición, su personalidad y su proyecto institucional.**

46. La libertad de las distintas universidades para proponer cambios en su propio sistema de gobierno hace pertinente que no deban detallarse -ni mucho menos imponerse- las características del mismo. Sin embargo, ello no impide que se sugieran cuáles pueden ser las alternativas generales que, en una perspectiva de

simplificación del marco legislativo general al respecto, podrían tomarse en consideración a la hora de promover un cambio de los estatutos de las universidades.

Se sugiere, en primer lugar, mantener como autoridad máxima de la Universidad la figura del Rector. Éste presidiría la Junta o Consejo de Gobierno, propondría al Gerente, y nombraría al equipo ejecutivo de la Universidad. Sería elegido por la comunidad universitaria, bien sea directamente o a través del Claustro de representantes u otros procedimientos indirectos.

La Junta o Consejo de Gobierno sería el órgano máximo de gobierno de la Universidad. De ella formarían parte, además del Rector, el Presidente del Consejo Social y el Gerente. Para el ejercicio adecuado de sus funciones debería estar formada por un número reducido de miembros. Si se prefiriese la primera de las fórmulas aludidas en el apartado VIII-45, más de la mitad deberían ser representantes de la comunidad universitaria, elegidos por el Claustro, y el resto de personas de comprobada capacidad de gestión y representación social, elegidas por el Consejo Social.

47. El Claustro debería mantener una composición representativa de todos los sectores de la comunidad universitaria. Sin embargo, su tamaño debería reducirse para hacerlo más operativo. Entre sus funciones deberían estar las de asesoramiento y control de los órganos ejecutivos de la universidad y la elección de representantes de la comunidad universitaria en la Junta o Consejo de Gobierno universitario.

El Consejo Social debería tener una composición representativa de la sociedad y de la Administración Pública para garantizar los intereses generales de ambas en la Universidad. Entre sus funciones está la de elegir, en su caso, a los representantes sociales que formarían parte de la Junta de Gobierno. El presidente del Consejo Social podría ser nombrado directamente por el Gobierno de la Comunidad Autónoma correspondiente. Los restantes miembros del Consejo Social podrían ser nombrados según distintos métodos, en función de las características de cada

universidad. En algunos casos, la representatividad social puede asegurarse, por ejemplo, a través de un acuerdo entre el Rector y el responsable de la política educativa de la Comunidad Autónoma o el propio presidente del Consejo Social. En otros casos, se puede pensar en la constitución de una comisión o asamblea social que elija y proponga personas por su relevancia social o profesional. En cualquier caso, la forma de nombramiento de sus miembros debe asegurar que el Consejo Social pueda ejercer sus, actuando en representación del interés general y del buen uso de los recursos públicos.

48. El Rector podría nombrar un equipo de carácter ejecutivo. Sería responsable de la gestión diaria de la institución, tanto en los aspectos académicos como administrativos. El Rector propondría el nombramiento o el cese del Gerente en la Junta de Gobierno, previa consulta al Consejo Social.

Además de estos órganos de gobierno es preciso articular todo un sistema de administración descentralizada. Convendría a este respecto diseñar un sistema que contemplase tanto la dependencia jerárquica de los responsables ejecutivos de los diferentes procesos de enseñanza, investigación y gestión, como la necesaria implicación de la comunidad universitaria en la gestión colegiada y participativa de los asuntos académicos. El equilibrio podría conseguirse, por ejemplo, haciendo que los responsables de procesos orientados directamente a prestar servicios “hacia el exterior” (programas de estudios o titulaciones, proyectos de colaboración con la industria, programas de formación continuada, etc.) dependieran de la Junta de Gobierno mientras los responsables de procesos más orientados “hacia dentro” (directores de departamento, coordinadores de áreas científicas, de grupos de investigación, etc.) fueran elegidos por los consejos correspondientes (véase a este respecto el apartado VIII-43).

Los cuadros directivos de la Universidad, tanto los de dirección y gobierno como los administrativos, deberían ejercer con suficiente profesionalidad sus funciones para poder así garantizar la continuidad en los temas esenciales de la acción de gobierno de la Universidad.

5.- Carácter instrumental de los procesos de apoyo

5.1.- Los procesos de apoyo

49. La mayoría de estos procesos (véase apartado VIII-32) suelen entrar dentro del ámbito tradicional de responsabilidad de la gerencia universitaria. Se pueden clasificar en los siguientes grupos:

- Gestión de los recursos humanos.
- Gestión de los recursos de información.
- Gestión de recursos financieros y materiales.

La gestión de recursos humanos ha sido el objeto de los apartados VI-3 a VI-10. Los recursos de información se tratan en los apartados **IX-1 a IX-16**.

5.2.- Gestión de recursos financieros y materiales

50. En general, no se conoce la totalidad de los costes de los servicios universitarios y, aquellos que son conocidos, son difícilmente comparables con otras instituciones similares por responder éstas a otros objetivos.

Es indispensable que las universidades identifiquen los productos y servicios que ofrecen y desarrollen los instrumentos de contabilidad analítica, que permitan conocer sus costes.

Su conocimiento genera una cultura que favorece el aprovechamiento eficiente de los recursos disponibles. La imputación de los costes que genera la docencia y la difusión de su conocimiento informa sobre la parte que asumen los contribuyentes o la que se satisface con las tasas.

La imputación de los costes debería extenderse al conjunto de las unidades de la institución, con el fin de obtener una cuenta de explotación por centros de costes. De

esta manera sería posible analizar su evolución y obtener los costes individualizados de los servicios finales según diferentes conceptos (por ejemplo: títulos, abandonos, tesis doctorales, etc.), identificar los factores diferenciales de coste según los servicios y conocer las necesidades financieras de cada unidad y, por tanto, su grado de autofinanciación.

51. La identificación de las unidades de coste y la imputación de los costes de los servicios de la universidad responsabiliza a las distintas unidades en la toma de decisiones. Para que ésta responsabilización sea efectiva, debe ir acompañada de una descentralización real de los recursos humanos y materiales a nivel de unidades, de forma que las decisiones puedan tomarse, en cada caso, a partir de los recursos utilizados y los resultados conseguidos.

La distribución interna de los recursos universitarios entre las unidades docentes y de investigación debería responder a sus propios planes operativos (véase apartado VIII-44). Estos planes podrían ser el punto de partida de pactos con el gobierno de la universidad para contratar internamente los servicios –docentes o de investigación- que cada unidad presta, de acuerdo con unos niveles de calidad fijados previamente. Este pacto contendría los recursos asignados y los resultados que se pretenden obtener, así como los indicadores de seguimiento necesarios para evaluar el grado de cumplimiento de dichos objetivos.

Como los planes operativos de las unidades determinan los objetivos y compromisos de cada unidad, el presupuesto de la universidad debería convertirse en el mecanismo para distribuir los fondos de acuerdo con la planificación estratégica formulada por sus unidades docentes y de investigación.

52. Se recomienda que las universidades se provean de instrumentos que les permitan conocer los costes derivados de la actividad de investigación y de transferencia de tecnología, para imputarlos adecuadamente cuando se prestan servicios por encargo de terceros.

La imputación de costes internos vía “overhead” deberá ir modificándose hasta conseguir una imputación del coste real de los productos y servicios facturados.

53. La identificación del coste es un instrumento necesario para mostrar públicamente la utilización de los recursos que la sociedad ha confiado a cada universidad.

54. Las universidades tratan de lograr una mayor financiación tanto de sus servicios tradicionales como de nuevos servicios (véase VIII-57), según estrategias no uniformes que tratan de responder a los cambios del entorno.

La Asociación de Universidades Europeas (CRE), después de analizar la experiencia de las universidades europeas, proponía cinco vías para mejorar la financiación universitaria, de las cuales las cuatro primeras corresponden a distintas maneras de mejorar las bases tradicionales de la financiación universitaria y la última hace referencia a nuevas bases de financiación privada.

La primera posibilidad destaca la promoción de una campaña social activa para lograr un incremento de la proporción de PIB dedicado a la educación superior, incremento que llevaría aparejado el compromiso de una evaluación externa de la Universidad.

En segundo lugar, se sugiere cambiar la forma como las necesidades financieras de la institución se presentan a las Administraciones Públicas responsables, aumentando la transparencia y la asignación de los recursos mediante criterios objetivos.

Un tercer camino consiste en buscar financiación pública en diferentes niveles –local, regional, federal y europeo- de la Administración más allá del que corresponde a la financiación pública normal, singularmente a través de proyectos de investigación y de programas finalistas (véase apartado V-41).

La cuarta posibilidad sugerida en el mencionado estudio de la CRE consiste en pedir una contribución financiera razonable a los estudiantes.

55. La quinta forma de mejorar la financiación universitaria concibe nuevas fuentes de financiación al margen del núcleo central de la financiación universitaria. Existe el peligro que el éxito en este tipo de financiación no acabe substituyendo, en cierta medida, a la aportación pública. Sin un compromiso previo de los gobiernos a este respecto, es razonable que las universidades sientan un cierto recelo y no se esfuercen demasiado por atraer este tipo de fondos.

El servicio que prestan las universidades es un bien público susceptible de un aprovechamiento parcial como bien privado, por las ventajas directas que brinda a sus posibles usuarios. Éstos están pues, dispuestos a pagar por él. La fase actual de desarrollo tecnológico ha modificado cualitativamente el uso privado de este bien público; y es pues razonable que las instituciones de enseñanza superior quieran aprovechar esta posibilidad para mejorar su situación financiera.

La búsqueda de estas nuevas fuentes de financiación puede hacerse de tres formas:

Una primera forma supone conseguir nuevos ingresos en los servicios tradicionales de la Universidad a través del cobro de prestaciones por:

- Servicios prestados (cursos breves; consultorías y servicios profesionales; pruebas de materiales, productos o procesos; servicios de certificación, aprobación y autenticación; servicios administrativos, de información, de computación, audiovisuales o de naturaleza científico-técnica).
- Explotación externa y venta de productos (patentes, licencias para la producción, construcción de prototipos, publicaciones, software, cursos por franquicia).
- Uso de las instalaciones (alquiler de las instalaciones de la institución y concesión de locales para prestar ciertos servicios universitarios).
- Por concesión y/o explotación de los servicios de alojamiento y de restauración; por publicidad en publicaciones y en otros soportes.

- Servicios dirigidos al conjunto de la comunidad universitaria y que forman parte del concepto de vida diaria en el campus universitario, incluyendo aspectos como ingresos por reciclaje de papel, materiales de laboratorio, libros, residuos.
- Funciones de intermediación con las pequeñas y medianas empresas en temas de información y gestión del conocimiento.

Un segundo camino para conseguir nuevos ingresos se basa en la obtención de fondos adicionales para afrontar las actividades habituales de las universidades.

Como ejemplos, pueden citarse:

- Campañas de captación de recursos, para objetivos o programas específicos.
- Contribuciones de asociaciones de ex-estudiantes.
- Patrocinio de fundaciones e instituciones sin ánimo de lucro; donaciones particulares; patrocinio y mecenazgo de empresas (dotación de cátedras y plazas financiadas; cesión de personal con fines específicos, como la colaboración en proyectos de investigación; dotación de ayudas a estudios en el extranjero o en el propio país; acuerdos específicos para la construcción de edificios e instalaciones y para la instalación de aulas, laboratorios, equipos informáticos, bibliotecas; financiación para la organización de actos y actividades, como congresos y conferencias).

Finalmente, la tercera forma se orienta a conseguir fondos para promover nuevas actividades, algunas de las cuales derivan de las oportunidades abiertas por la fase actual de cambio tecnológico (por ejemplo, actividades de “spin off”). Toda innovación requiere una adecuada financiación de las etapas iniciales de diseño, desarrollo y prueba. Financiar los proyectos innovadores es uno de los problemas básicos a los que se enfrenta cualquier institución que desee adaptarse al cambio.

La financiación inicial podría proceder de la propia universidad a partir del ahorro presupuestario para nuevos proyectos aunque, por supuesto, se asume un riesgo en cuanto puede no recuperarse la financiación inicial. También la prefinanciación puede proceder de la Administración Pública, según sus prioridades, financiando aquellos proyectos que contribuyan a satisfacer sus objetivos específicos. Es una vía decisiva para impulsar actuaciones cuyos efectos externos van mas allá de la propia universidad.

Es posible asimismo combinar los programas de subvenciones y de ayudas públicas con ayudas privadas. Este es, actualmente, un mecanismo habitual en muchos programas europeos que requieren una parte importante de financiación propia que es complementada por la subvención pública. Muchas universidades han establecido núcleos muy activos de información, preparación, solicitud y gestión de ayudas que permiten competir activamente en este mercado de financiación.

Finalmente, no hay que descartar el acudir directamente a fondos procedentes del sector privado. En muchos países, las entidades del sistema financiero se orientan hacia las nuevas tecnologías de la información y de las comunicaciones. La Universidad puede facilitar el contacto de sus investigadores con instituciones de capital-riesgo para iniciar nuevos proyectos.

56. En las últimas décadas, las Administraciones Públicas a los diferentes niveles –local, autonómico, estatal y europeo- han hecho un notable esfuerzo para construir equipamientos e infraestructuras universitarias. Una parte considerable del patrimonio universitario actual tiene menos de 20 años. Las fórmulas de reparto de recursos a las universidades han de incorporar el valor de su activo patrimonial. Reforzar los conceptos de autonomía universitaria y de responsabilidad en el gasto significa buscar mecanismos para introducir el concepto de amortización en la asignación de los recursos que las comunidades autónomas aportan a las universidades.

Las universidades deben dotarse de una contabilidad patrimonial, actualizando con ello sus activos patrimoniales –construcciones, equipamientos e instalaciones-,

que permita contabilizar el monto anual que ha de dedicarse a amortizaciones. Esta gestión patrimonial evita la descapitalización de los activos universitarios.

Las fórmulas de asignación de recursos que se basan en separar el gasto de funcionamiento y el gasto en inversiones deberían integrarse progresivamente en un único procedimiento.

Es previsible el aumento de las inversiones en tecnologías de la información y de las comunicaciones, en redes, en bases de datos y, sobre todo, en producción de contenidos en red, puede modificar, a corto plazo, las prioridades en el gasto.

57. En los últimos años se ha ampliado el abanico de nuevos servicios reforzando el carácter de la universidad como proveedora de servicios a los estudiantes y al resto de la sociedad. Se ha pasado de la aportación de unos servicios tradicionales como residencias, colegios mayores, bolsas de trabajo y servicios de extensión universitaria a servicios de mayor valor añadido, adaptados a las nuevas necesidades que se exigen a la universidad como, por ejemplo, servicios de acceso a Internet, gabinetes de orientación, servicios a ex-estudiantes, entidades dedicadas a promover la innovación, fomento de la creación de empresas desde las propias universidades, etc.

Contrariamente a los servicios de apoyo tradicionales, estos servicios en general suelen ser voluntarios y tienen unos usuarios bien definidos que se organizan y financian de forma diversa atendiendo a la función que han de cumplir.

La definición, contenido y función que se asigne a los nuevos servicios universitarios será un elemento fundamental que definirá la estrategia general de la Universidad y un elemento diferenciador que le permitirá, entre otras cosas, ayudar a la atracción de estudiantes, así como vincularse de forma más directa y abierta a su entorno, especialmente a instituciones y entidades de la propia ciudad o territorios de influencia. Para ello, habrán de ser más conocedoras de los problemas de estas áreas y más sensibles a sus objetivos.