



Monografías

Las transiciones educativas: problemática y retos

Joaquim Prats, catedrático de la Universidad de Barcelona y presidente del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Cataluña
Emilio Palacios, técnico superior del Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo de Cataluña

Los sistemas educativos de casi todo el mundo presentan, en general, una problemática común: las transiciones educativas y el abandono educativo temprano son difíciles de gestionar, tanto por parte de los afectados como por sus profesores y sus familias. El nivel de dificultad de las primeras es tal que incluso disponemos de investigaciones sobre cómo aportar recursos a los infantes “para una transición de calidad hacia la preescolar”¹. Por otro lado, el abandono escolar por parte de muchos jóvenes que dejan la escuela sin graduación alguna alcanza tales niveles que, en el caso español, el volumen de analfabetos afecta a un 2,4% de la población en el tercer trimestre de 2008², que sólo el 75,3% de los adolescentes españoles se gradúa en ESO³, que cada año aumenta el número de jóvenes que no obtienen graduación en estudios postobligatorios o que abandonan la universidad sin graduarse. Sin embargo, este fenómeno no es exclusivo del sistema educativo español sino que, salvo contadas excepciones, es común a los países desarrollados.

Vamos a analizar la situación centrándonos, principalmente, en aquello que compete al espacio situado entre la educación secundaria y la universitaria. Sin embargo, como el sistema educativo es un conjunto de difícil disociación, haremos referencias ineludibles al resto de las etapas y niveles.

Los factores endógenos: algunas debilidades...

1. En los últimos diez años, las tasas de matriculación han aumentado significativamente en la universidad española. Este incremento se debe a dos dinámicas significativas y, en parte, singulares: por un lado, el destacado aumento del número de mujeres que accede a la universidad, superando en términos absolutos al número de

hombres, y, por otro lado, la progresiva incorporación a los estudios universitarios y a los estudios del ciclo superior de la formación profesional de hijos e hijas de capas sociales menos favorecidas económicamente. Así, España se encuentra entre los países de la OCDE con mayor porcentaje de hijos de trabajadores manuales en la educación superior.

Esta realidad oculta, sin embargo, otras dos realidades de no menor calibre. Así, el *Ranking Universitario de Shanghai* (2007)⁴ sitúa en el rango 102-150 a la primera universidad española. Si bien las variables que emplea tienden, por la propia naturaleza de sus indicadores, a favorecer a las universidades del mundo anglosajón⁵, sólo ocho universidades españolas ocupan un lugar entre las doscientas primeras. Asimismo, en el mes de noviembre de 2008, el Lisbon Council⁶, un centro de estudios sobre asuntos europeos radicado en Bruselas, ha hecho público un informe según el cual España ocupa el último lugar en un *ranking* sobre la calidad de los sistemas educativos universitarios europeos. Este trabajo mide, entre otros criterios, la “inclusividad” —es decir, el número de titulados que produce un país respecto a la población en edad de estudiar—; la “efectividad” —la capacidad de producir titulados con saber y capacidades adaptadas a las necesidades del mercado de trabajo—; o la “respuesta” —la capacidad del sistema para reformarse y cambiar para adaptarse. En investigaciones de instituciones más cercanas a la realidad española, como el Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), que basa su estudio en los indicadores de presencia y penetración a través de Internet, sitúan la primera universidad española en el puesto 173⁷ de la clasificación mundial.

La segunda realidad que ocultan los datos del aumento de estudiantes universitarios está en el

hecho de que estos estudiantes están claramente condicionados por los procesos de escolarización y certificación de las etapas y ciclos educativos que dan paso a la universidad. Y aquí es, principalmente, donde los datos son altamente preocupantes.

2. Haciendo una aproximación a las informaciones de que disponemos⁸, sabemos que el nivel educativo de la población adulta española (25-64 años) es bajo: tan sólo el 50% ha completado como máximo la educación secundaria obligatoria (ESO), con éxito. En cuanto a la enseñanza secundaria postobligatoria, según la OCDE en su informe *Education at a Glance 2008*, el porcentaje de jóvenes europeos entre 20 y 24 años con estudios secundarios postobligatorios finalizados se sitúa en un 77,8%, mientras que el porcentaje desciende significativamente en el caso español hasta el 62%. Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística (INE), en fecha 25 de noviembre de 2008, sitúa el nivel de fracaso escolar en España, al acabar la educación secundaria obligatoria, en el 31% (en la zona euro, el 17,1%; y en la Unión Europea, el 15,2%⁹).
3. El referido informe de la OCDE sobre el panorama de la educación 2008 resalta que el déficit educativo español afecta especialmente a la secundaria postobligatoria, en general, y a la formación profesional de grado medio, en especial. Así, en esta etapa, los datos son también reveladores: se calcula que, de cada mil estudiantes que inician el bachillerato, prácticamente una cuarta parte abandona o no supera los estudios el primer año. Es decir, cerca de un 40% de los alumnos que comienzan el primer curso se queda a medio camino sin conseguir la graduación. En el caso de la formación profesional, aunque es difícil disponer de datos similares, dado que los ciclos no tienen

1. Ministère de l'Éducation, du Loisir et du Sport. Canada (2006): Recherche-action pour soutenir une transition de qualité vers le préscolaire. Programme de soutien à la recherche et au développement en adaptation scolaire: projet de recherche-action visant l'expérimentation d'interventions novatrices.

2. Instituto Nacional de Estadística (INE), “Encuesta de Población activa, Población de 16 y más años”, 2008, TIII.

3. Fuente: Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (MEPSyD).

4. Sitio <http://ed.sjtu.edu.cn/ranking.htm>

5. Se toman en cuenta seis elementos: el número de titulados que han obtenido altos reconocimientos académicos (premios Nobel o similares); el número de académicos galardonados con premio Nobel o equivalente; el número de investigadores reconocidos como líderes en su campo, en virtud del número de citas académicas recibidas; el número de artículos publicados en las revistas *Science* y *Nature*; el total de artículos indexados en el Science Citation Index Expanded y en el Social Science Citation, así como la proporción de académicos a tiempo completo en la universidad respectiva. Cada factor se pondera por un peso

decidido por el equipo de investigación y la calificación total se ubica en un lugar o en un rango de posiciones.

6. Sitio <http://www.lisboncouncil.net/>

7. Sitio http://www.webometrics.info/top4000_es.asp

8. Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2008): Panorama de la educación. Indicadores de la OCDE 2008. Informe español, Madrid: MEC.

9. Sitio <http://www.idescat.cat/economia/inec?tc=3&id=8508>, a partir de datos del INE y del Eurostat.

Cuadro 1. Abandono educativo temprano (1): Población de 18 a 24 años que no ha completado el nivel de educación secundaria 2ª etapa y no sigue ningún tipo de educación-formación									
	Total			Hombres			Mujeres		
	1996	2001	2006	1996	2001	2006	1996	2001	2006
TOTAL	32,3	29,2	29,9	37,6	35,6	35,7	27,0	22,7	23,7
Andalucía	39,5	34,6	36,8	43,2	40,1	43,4	35,9	26,9	30,1
Aragón	22,2	21,3	26,7	25,6	27,1	36,8	18,6	15,3	20,2
Asturias (Principado de)	26,1	18,1	22,3	31,1	24,0	30,5	20,8	12,2	14,0
Balears (Illes)	40,4	38,9	34,9	51,8	47,9	44,7	30,0	29,5	24,3
Canarias	38,6	36,1	34,8	45,3	43,6	40,9	32,0	28,7	28,5
Cantabria	28,8	24,4	23,7	36,0	29,7	29,7	21,9	19,3	16,5
Castilla y León	26,1	22,1	24,2	32,4	29,6	30,4	20,2	14,4	17,7
Castilla-La Mancha	41,6	36,3	37,9	47,3	44,1	46,6	36,0	28,1	28,8
Cataluña	31,7	29,6	27,0	36,1	35,1	32,3	25,2	24,0	21,7
Comunidad Valenciana	38,0	34,8	30,3	43,6	40,8	36,8	32,5	26,8	23,7
Extremadura	45,4	38,1	35,5	49,1	45,2	45,7	41,8	30,7	24,7
Galicia	30,2	27,1	25,6	37,0	35,4	34,3	23,7	18,8	16,5
Madrid (Comunidad de)	23,2	20,7	25,3	28,5	26,6	27,6	17,9	14,8	23,0
Murcia (Región de)	36,1	37,5	39,1	39,8	46,6	41,9	32,4	27,4	35,6
Navarra (Comunidad Foral de)	20,8	16,2	12,0	28,7	22,6	12,6	13,1	9,5	11,2
País Vasco	16,8	15,5	14,3	20,4	21,1	20,1	13,1	9,7	8,4
Rioja (La)	29,2	27,2	26,4	38,7	33,0	28,8	19,1	21,2	23,9
Ceuta y Melilla	46,0	29,8	45,7	53,7	33,7	46,0	39,1	25,3	45,3

(1) Los datos deben ser tomados con precaución, pues los derivados de tamaños muestrales pequeños están afectados por fuertes errores de muestreo.

Fuente: MEPSyD, Estadísticas de educación. Estadísticas e indicadores. Edición 2008.

una duración estándar y que existe una multiplicidad de familias y ciclos formativos profesionales, se estima que sólo un 60% de los alumnos que ingresan en los ciclos de grado medio obtienen el título, y un 70% de los que cursan ciclos de grado superior¹⁰.

El abandono educativo en la postsecundaria es significativo entre el conjunto de los jóvenes españoles y, en algunas comunidades autónomas, se aproxima al 40% del alumnado. Los datos recogidos en el cuadro siguiente¹¹ son realmente indicativos: el 29,9% de los jóvenes abandona el sistema educativo a lo largo de la educación postsecundaria (casi el doble que en la UE-27: el 15,3%).

Tres hechos podemos resaltar en estos datos: el abandono educativo después de la 2ª etapa de la educación secundaria alcanza, en el 2006, al 29,9% de los jóvenes españoles; el abandono es superior entre los hombres (35,7% frente al 23,7%); las mujeres alcanzan mayores niveles de graduación (69% frente a 54,6%). El mismo fenómeno se produce en el resto de países de la UE. La explicación de la función social que tradicionalmente la sociedad española ha asignado a unos y a otros

puede estar en el origen de estas últimas diferencias, así como el hecho del aumento de la feminización general de la educación española.

Por otro lado, sólo el 61,6% de los jóvenes que inician dichos estudios lograr completarlos¹². Estando lejos de las cotas alcanzadas por la media de jóvenes de la UE-27 (77,8%) y, sobre todo, de algunos de sus países (República Checa, el 91,8%; Eslovaquia, el 91,5%; Francia, el 82,1% o Grecia, el 81%).

Si analizamos con detenimiento los datos del acceso a la enseñanza postobligatoria, el panorama español es significativamente diferente al de otros países avanzados¹³. Las tasas de acceso a los estudios postobligatorios (curso 2005-2006) nos indican que: el 57,5% de los jóvenes españoles cursa bachillerato (49,5% hombres y 65,1% mujeres), el 28,3% realiza ciclos formativos de grado medio (CFGM) o artes plásticas y diseño (28,7% hombres y 27,8% mujeres), el 24,3% de los jóvenes cursa ciclos formativos de grado superior (CFGS) (22,6% hombres y 26,1% mujeres), y el 47,9% realiza estudios universitarios (40,6% hombres y 55,5% mujeres).

En cuanto a la proporción de jóvenes que siguen estudios de bachillerato y los que realizan estudios profesionales, si la comparamos con los países de la UE, España presenta datos invertidos: el 44,9 de los jóvenes europeos cursa estudios académicos, y el 53,6%, estudios profesionales. Hay que resaltar que son, principalmente, los ciclos formativos de grado medio los que desequilibran la balanza, aunque no significativamente, por lo que se refiere a la posterior graduación (2004-2005: graduados en CFGM, 16,4%; graduados en CFGS 17,1%¹⁴).

4. Ahora bien, en nuestro análisis no podemos dejar a un lado otras dos debilidades “colaterales” que padece el sistema educativo español. Así, la EPA (2007) analiza también la relación entre la tasa de empleo y el nivel formativo de la población: la tasa de empleo de los hombres que no tienen graduación en estudios primarios es del 69% (las mujeres el 32%), mientras que asciende al 88% entre los titulados superiores (el 80% de las mujeres). Estos datos reflejan claramente que el desempleo disminuye según aumenta el nivel educativo.

Asimismo, la inexistencia de un mercado laboral estable para cualificaciones intermedias y las

10.Fuente: Estadísticas del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte (2000-2007).

11.MEPSyD, “Estadísticas de Educación. Estadísticas e Indicadores. Edición 2008”. Sitio:

<http://www.mepsyd.es/mecd/jsp/plantilla.jsp?id=31&area=estadisticas>

12.Ibidem.

13.Los datos actualizados en 2007 por el MEPSyD corresponden a años diferentes.

14.INE, “Estadística de la Enseñanza en España. Enseñanzas Anteriores a la Universidad”.

Cuadro 2. Nivel de formación de la población joven: Porcentaje de población entre 20 y 24 años que ha completado al menos el nivel de educación secundaria 2ª etapa									
	Total			Hombres			Mujeres		
	1996	2001	2006	1996	2001	2006	1996	2001	2006
TOTAL	61,5	65,0	61,6	55,6	58,8	54,6	67,4	71,4	69,0
Andalucía	-	58,6	52,3	-	52,8	45,4	-	64,6	59,5
Aragón	-	75,5	67,9	-	70,7	59,8	-	80,7	76,5
Asturias (Principado de)	-	73,8	67,0	-	65,7	59,2	-	82,2	75,1
Balears (Illes)	-	50,7	51,0	-	39,5	41,7	-	62,1	60,6
Canarias	-	54,5	54,4	-	48,5	47,9	-	60,6	61,1
Cantabria	-	69,8	69,6	-	62,3	61,4	-	77,4	78,1
Castilla y León	-	69,7	67,1	-	62,5	61,1	-	77,1	73,5
Castilla-La Mancha	-	57,7	54,2	-	50,4	43,9	-	65,5	65,1
Cataluña	-	65,4	65,7	-	61,7	59,8	-	69,2	71,8
Comunidad Valenciana	-	58,4	61,8	-	52,1	53,5	-	65,0	70,4
Extremadura	-	55,5	54,6	-	50,6	45,7	-	60,6	64,1
Galicia	-	66,6	67,5	-	56,2	55,5	-	77,3	79,8
Madrid (Comunidad de)	-	75,7	66,4	-	70,0	61,2	-	81,4	71,8
Murcia (Región de)	-	58,4	51,9	-	48,8	45,4	-	68,8	59,0
Navarra (Comunidad Foral de)	-	79,8	82,9	-	72,9	84,2	-	87,2	81,4
País Vasco	-	81,4	81,2	-	76,4	75,3	-	86,5	87,3
Rioja (La)	-	71,9	64,8	-	66,7	59,1	-	77,4	70,9
Ceuta y Melilla	-	56,1	39,4	-	50,5	39,7	-	62,8	39,0

Nota: Calculado con la nueva metodología establecida por Eurostat, basándose en medias anuales de datos trimestrales, excepto para 1996 que están basadas en el 2º trimestre.

nuevas regulaciones laborales han supuesto que sean principalmente los grupos de no graduados los que engrosan el mercado de trabajo precario, caracterizado por altos índices de rotación laboral y por la expansión de los contratos temporales.

5. Finalmente, tampoco podemos olvidar en este breve análisis de debilidades el aspecto económico-financiero que afecta a la escuela. En España, el gasto público en educación con respecto al PIB ha evolucionado a la inversa que en la OCDE¹⁵. Así, mientras que en España se ha reducido (4,6% en 1995 y 4,5% en 2005), en el conjunto de países de la OCDE ha aumentado en término medio (5,3% y 5,4%, en el mismo período).

... y algunas fortalezas

Sin embargo, y con ser ciertos, hay que dar un valor relativo al papel que desempeña la escuela con relación a todos estos datos. Así, el abandono escolar se debe en parte al fracaso educativo, pero en parte al crecimiento económico que ha llevado el país a una gran demanda de mano de obra de poca cualificación, que ha impelido muchas veces a los jóvenes a abandonar la escuela en búsqueda de un “El Dorado” rápido. Por otro lado, es fundamental considerar el valor

añadido que aporta la escuela: valorar qué alumno recibe y qué alumno emite. Es decir, hay que considerar el papel de cohesión social que ejerce la escuela. A su vez, las debilidades de la escuela española son a la vez consecuencia (y causa no exclusiva) de la crisis social, de las carencias acumuladas por las políticas urbanas, de la dejación y el retroceso del papel del Estado en las instituciones y, concretamente, en la institución escuela, de la bonanza económica descontrolada (habrá que valorar a partir de ahora los efectos del actual tornado económico), del mercantilismo imperante, de la crisis de ciudadanía, de las fracturas familiares y sociales, de los fenómenos de exclusión social... Ante este panorama, podemos afirmar, efectivamente, que “la escuela está más enferma por el estado de la sociedad, que ésta, a causa de su escuela”¹⁶. Los resultados de la escuela son un dato, un síntoma preocupante, pero no son “el dato”.

Se habla en los medios de comunicación, a veces hasta la saciedad, del fracaso escolar, que casi siempre se asimila a fracaso de la escuela, basándose meramente en datos estadísticos. Sin embargo, los datos que se utilizan para hacer esta valoración no son todos los disponibles. Siguiendo el repetido informe de la OCDE

(indicadores 2008), la esperanza de vida escolar para un alumno de 5 años que accede a la educación obligatoria (17,2 años) es prácticamente la misma en España que la media de la OCDE (17,5 años) y de la UE (17,6 años). Asimismo, la escolarización de los 15 a los 19 años ha experimentado en España un gran avance en los últimos años y el porcentaje de alumnos que están matriculados en itinerarios educativos académicos (bachillerato) es del 57,5%, notablemente superior a la media de la OCDE (53,8%) y de la UE-19 (46,7%). Por otro lado, en los últimos años está siendo significativo el aumento de las tasas de ingreso en formación profesional superior: se ha pasado del 15% en el año 2000 al 21% en el 2006. En estos estudios, la evolución positiva de la tasa de graduación ha sido constante: de 2% de graduados en 1995 a 15% en 2006, doblando las cifras de la OCDE, que han permanecido estables en el mismo período (alrededor del 8 ó 9%).

La Encuesta de Población Activa, utilizando el mismo método que para estimar el abandono escolar, demuestra que, frente al 31% de jóvenes que a los 16 años no obtiene el título de graduado en ESO, hay un 86,5% que obtiene dicha titulación o equivalente a los 22 años (2006). Asimismo, el

15.Íbidem.

16.Johsua, Samuel. *L'école entre crise et refondation*, Paris: La Dispute, 1999.

Programme for International Student Assessment (PISA) demuestra que los alumnos españoles “pertenecientes a entornos sociales, económicos y culturales menos favorecidos”, y que sufren más intensamente el abandono escolar, obtienen mejores rendimientos en ciencias que sus homólogos de la OCDE.

Por lo que se refiere a la educación superior, la que afecta a la universidad y a los ciclos formativos de grado superior (CFGS), el 28% de los españoles dispone de titulación. En línea con los datos positivos del aumento de estudiantes universitarios indicado más arriba, este capítulo es el único en el que el porcentaje español es superior al de los países de la Unión Europea (24%) y de la OCDE (23%). En el caso de los CFGS, este mayor porcentaje se debe, en buena medida, al mayor número de mujeres (80%) que de hombres (64%) que realizan estos estudios. Otro tanto sucede con los estudios universitarios en los que se gradúa el 25,5% de hombres y el 40,8% de las mujeres.

Los entornos del aprendizaje nos indican que el número de horas de clase para los alumnos de educación primaria y secundaria es mayor en España que en la OCDE y en la UE: 793 horas/año para los alumnos españoles de 7 a 8 años, frente a las 770 de la OCDE y las 783 de la UE; 979 horas/año para los alumnos de 15 años, frente a las 910 de la OCDE y las 902 de la UE.

La media de alumnos en los centros públicos de educación primaria (19,3) es más baja que en la OCDE (21,5) y que en la Unión Europea (20,3). En la educación secundaria pública la media es igual a la de la OCDE (23,8) y algo superior a la de la UE (22,5). Sin embargo, es de resaltar que la ratio de alumnos por profesor está por debajo de la media de la OCDE y de la UE en todos los niveles educativos previos a la universidad.

Hay otros datos significativamente positivos. Según un estudio que actualmente está realizando el Consejo Superior de Evaluación del Sistema Educativo del Departamento de Educación de la Generalidad de Cataluña, sobre los tránsitos e itinerarios educativos más allá de la ESO, tan sólo un 2,6% de los alumnos catalanes de 4º curso de la enseñanza secundaria obligatoria creen que dejarán los estudios al acabar la etapa. Los propios alumnos consideran que el próximo curso seguirán, preferentemente, la vía académica (un 65,3%). Esta proporción representa más del triple del porcentaje del alumnado que tiene previsto cursar un CFGM (21,4%). Datos quizá poco realistas pero que indican una clara manifestación de un deseo inicial,

concretada en la esperanza del 96,2% de chicas y el 93,2% de chicos que esperan continuar estudiando por una vía u otra.

Las expectativas de los alumnos de bachillerato son también continuistas, cerca de un 70% piensa que ingresará en la universidad y un 15,4% prevé inscribirse en un CFGS. Es significativo, en este caso, que un 3,7% afirme que piensan “estudiar, pero no sé qué”. Es decir, parece que la decisión de continuidad está clara.

Expectativas similares, aunque en menor grado, manifiestan los alumnos de CFGM: el 52,2% tiene decidido preparar las pruebas de acceso a los CFGS una vez acabado el ciclo medio. Contrasta este dato con el de aquellos que afirman que abandonarán los estudios al acabar el CFGM para ingresar en el mercado de trabajo (18,6%).

Finalmente, un 46,5% del alumnado de CFGS manifiesta un deseo de continuidad formativa a través del ingreso en la universidad; cerca del 26% de este alumnado considera, por su parte, que después de los estudios marcharán a trabajar.

Es de resaltar, en todos los casos, la feminización en la esperanza de continuar los estudios después del cruce de caminos que supone el final de cada una de estas etapas educativas. Así como el hecho de que a mayor nivel formativo de los padres, se dan mayores expectativas de tomar la vía de los estudios superiores. Tan sólo en el caso de los CFGS la continuidad/discontinuidad no es apreciable.

Demandas del entorno

Los organismos internacionales de nuestro entorno y las propias realidades de la sociedad española marcan algunas pautas en las que nuestro sistema educativo tiene que moverse, más allá de este panorama de luces y sombras de la escuela española. Desde los objetivos educativos de la UE hasta nuestras propias leyes o acuerdos sociales nos impelen a caminar por la senda de la búsqueda de respuestas que permitan superar las debilidades.

Las directrices y orientaciones de Lisboa 2000, los retos del programa europeo de educación y formación para el 2010, los objetivos de formación a lo largo de la vida, los denominados libros blanco y verde sobre educación, el Espacio Europeo de Educación Superior (formación profesional de grado superior y universitaria). El “Proceso de Barcelona” y la más reciente “Unión por el Mediterráneo”, los contenidos de la Ley Orgánica de Educación y de

leyes y acuerdos más “locales” como la propuesta de Ley de Educación de Cataluña (actualmente en discusión en el Parlamento catalán) o el Acuerdo estratégico para la internacionalización, la calidad del empleo y la competitividad de la economía catalana, firmado entre el Gobierno de la Generalidad y los agentes sociales y económicos... Todos ellos son referentes que marcan los objetivos a alcanzar y las pautas a seguir para hacer posible el paso de la debilidad a la fortaleza en el sistema educativo.

Como el referente tal vez más significativo de este entorno, nos detenemos brevemente a analizar el contenido del documento del Consejo Europeo sobre “*Educación y formación 2010*” *Urgen las reformas para coronar con éxito la estrategia de Lisboa*¹⁷.

De acuerdo con los objetivos marcados por el documento *Educación y formación 2010*:

- Debe descender en 2 millones la cifra de jóvenes que abandonan prematuramente el sistema educativo, hasta llegar a un máximo del 10% en el conjunto de la UE.
- Igualmente, se necesitan 2 millones de jóvenes más que finalicen el segundo ciclo de la enseñanza secundaria (bachillerato y CFGM, en el caso español).

Evidentemente, si contrastamos estos objetivos con la realidad española expresada anteriormente, se está a años luz de poder alcanzar los objetivos de educación y formación previstos para el 2010 para los países de la UE. Por ello, “España necesita que 570.000 jóvenes estudien más allá de la educación obligatoria para que tengan un futuro más próspero”¹⁸.

Para las autoridades comunitarias, las personas son el principal activo para la creación y transmisión del conocimiento y un factor determinante del potencial de innovación de cada sociedad. La inversión en educación y formación se valora, entre otras cosas, como un factor clave y una condición previa para el logro de los objetivos económicos y sociales de la UE. Igualmente, tiene un interés especial la llamada que el documento hace al establecimiento de una Europa de la educación y la formación. El informe concluye destacando la necesidad de mejorar la capacidad de las personas, de ofrecer una educación de más calidad y con unos niveles de mayor exigencia y de acercar las tecnologías de la información y la comunicación a la mayoría de la población. En resumen, formación y educación a lo largo de la vida son los pilares en los que debe asentarse la sociedad europea del futuro.

17. INE, Sitio <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2004:104:0001:0019:ES:PDF>

18. MEPSyD (2008): Nota de prensa posterior a la reunión de la Conferencia Sectorial de Educación de 10 de noviembre.

Ahora bien, no podemos olvidar que todos estos buenos principios, y otros similares de organizaciones internacionales (con la OCDE y el Banco Mundial a la cabeza), loables en su contenido genérico, consideran la educación y la formación desde una óptica principalmente utilitaria: destinadas a dar respuesta a las necesidades productivas y a la mejora de la competitividad económica. Sin embargo, según nuestro criterio, los sistemas de educación y formación deben ir más allá. Tienen que dar a los jóvenes los medios para construirse como personas, es decir, para pensar por ellos mismos, para imaginar, para ser creativos, para trascender, para pensar más allá. Pero para poder superar los retos es preciso analizar con detenimiento los problemas de fondo del sistema. Hoy se puede considerar que nuestro sistema educativo, se encuentra sumido en una crisis, crisis que comparte con la mayor parte de los sistemas occidentales, o al menos, europeos¹⁹.

Crisis del sistema

En la literatura académica se habla de una crisis de los sistemas educativos. Los cambios sociales, económicos y culturales que se han producido en los últimos lustros, y que se están produciendo actualmente, provocan fuertes tensiones internas en los sistemas educativos, tanto en los ámbitos estrictamente escolares, como en los que se refieren a la educación de niños y jóvenes en los ámbitos familiares y sociales. Estas tensiones se perciben como una crisis de valores y, más concretamente, como una incapacidad de la sociedad para gestionar el sistema educativo. En realidad, no existe acuerdo entre los expertos para definir cómo se caracteriza esta crisis: si constituye una oportunidad de cambio, una transformación positiva, o bien si se trata de una imparable decadencia, de un signo de la impotencia de los aparatos escolares para abordar los nuevos tiempos.

Se analice como se analice, lo cierto es que la estabilidad tradicional y el consenso que despertaban en las sociedades occidentales los sistemas educativos ya no se producen como era habitual. Aparecen múltiples formas de reconstruir, redefinir o, simplemente, lamentarse de que las cosas no sean como tradicionalmente las teníamos concebidas. Los expertos y los profesionales no se ponen de acuerdo en el diagnóstico de la crisis, en qué medidas deben adoptarse, e incluso, en la nueva definición de lo que debe hacer el sistema escolar y, menos todavía, en cómo lo debe hacer. Esta incertidumbre crea resistencias y conflictos, no solamente dentro del sistema educativo, sino

también en el mundo político. Lo que está claro es que estamos viviendo un momento de auténtica revolución cultural que marca el final de un período y anuncia el inicio de otro.

No debe extrañarnos el que no existan todavía teorías consolidadas que ayuden a entender y explicar las nuevas realidades. Pero lo que está claro es que las viejas no sirven ya como contexto teórico suficiente para explicar los nuevos fenómenos de la educación, puesto que las nuevas teorías se están construyendo y solamente la perspectiva que da el tiempo será capaz de destilarlas e identificarlas. Lo que sin duda constituye un error es pensar que cualquier tiempo pasado fue mejor y que, por tanto, las soluciones a los problemas deben buscarse en modelos educativos e ideologías pedagógicas pretéritas. Lo que está en crisis es el andamiaje, el paradigma tradicional, tanto en sus formas progresistas, como conservadoras. Lo que procede, es repensar los problemas a la luz de los nuevos modelos de organización social, de los nuevos sistemas de comunicación e información, de la actual concepción y producción del conocimiento y, por último, de las formas contemporáneas de entender los valores.

Retos urgentes y algunas posibles soluciones

Dado que las causas de la crisis de la escuela son múltiples y de variado colorido, los retos a afrontar y sus posibles soluciones tienen similares características.

El principal reto está planteado en el *éxito de la escuela*: hay que aumentar las tasas de graduación en la secundaria obligatoria, en la postobligatoria y en la educación superior.

Sin duda, es más urgente y crucial conseguir las en la ESO (es condición *sine qua* no hay posibilidad de lograr progresos posteriores), dado que la enseñanza secundaria conforma, junto con la primaria, el fundamento de la formación de todo ciudadano. Otros retos se sitúan en aumentar las tasas de escolarización en la secundaria postobligatoria; en ordenar y racionalizar las tasas de matriculación en los estudios superiores, así como lograr la permanencia y la graduación en todos estos niveles. Ahora bien, no sólo habrá que mejorar las tasas de participación, permanencia y graduación, también será otro reto asegurar el éxito formativo en cada una de las etapas y niveles.

Éxito formativo que, en las etapas posteriores a la enseñanza obligatoria hay que poner en relación con el sistema productivo, eso sí, sin someter y relegar la educación a las necesidades del mercado laboral. Nunca quizás esta afirmación adquiere mayor consistencia que en los momentos actuales en los que la crisis económica, fruto de una “sociedad empresarial” de inspiración neoliberal, pone en duda la determinación de mercantilizar la escuela.

Por otro lado, para el éxito de la escuela, no es posible dilatar más la plena incorporación de los avances en la transmisión del conocimiento y de la información, instrumentos imprescindibles para los procesos de enseñanza y aprendizaje.

Estas finalidades son las que se ha marcado el Plan para la reducción del abandono escolar que ha aprobado el Gobierno español junto con las comunidades autónomas en Conferencia Sectorial celebrada el pasado 10 de noviembre. El Plan tiene como objetivo primordial incrementar el número de titulados en formación postobligatoria, ya que el abandono escolar prematuro es un fenómeno no aceptable para una sociedad cuya escuela debe tener como meta la promoción individual y la cohesión social.

Retos complementarios

Ahora bien, este éxito escolar sólo será posible si la institución escuela logra el *éxito de los escolares*. Para ello, y en primer lugar, debe tener muy presente las diferentes tipologías de alumnado que la habitan, desde el alumno individualista (de profesión alumno) al integrado (la escuela es un espacio social organizado, dotado de valores), desde la alumna laboriosa (la escuela es, ante todo, una obligación que hay que superar para lograr un trabajo) a la conflictiva (sin identificación con la escuela, que construye su identidad fuera del medio escolar). A todos ellos, la escuela tiene que ofrecer soluciones específicas. Y no olvidemos que, dejando a un lado la escuela infantil y la primaria, aquí estamos entendiendo por *escuela* todo el itinerario educativo-formativo de la persona. Por tanto, el éxito de los escolares tiene que llegar a los que están integrados en las diferentes etapas educativas-formativas, desde la secundaria obligatoria a la universitaria.

Complementariamente, el éxito de la escuela y de los escolares debe fundamentarse en el *éxito del profesorado*: “conductor y seguidor del conocimiento”²⁰, que no trabaja aisladamente sino en equipo. Un profesorado que goza de múltiples

19. Así lo tratamos en el libro Prats, J. y Raventós, F. (coords.). *Els sistemes educatius europeus. Crisi o transformació?* Colección Estudis socials, nº. 18. Barcelona: Fundació La Caixa, 2005. Este tipo de valoraciones aparece en la literatura educativa de

muchos países con diferentes diagnósticos. Así puede verse en el más reciente de todos ellos publicado en Francia: Beatrice Mabillon-Bonfils y Laurent Saadoun, *L'école en crise?* Col. Transversale Débats. París: Ellipses, 2008.

20. Prats, J. y Raventos, F. (coords.) *Els sistemes educatius europeus. Crisi o transformació?*, Colección “Estudis socials”, num. 18. Barcelona: Fundació La Caixa, 2005

saberes, capacidades y competencias, que es educador e investigador, que es, en fin, un líder del aprendizaje. Apropriándonos de palabras de la UNESCO podemos afirmar que el profesorado nunca es el problema, en él está la solución.

Asimismo, es imprescindible para el éxito de la escuela, de los escolares y del profesorado, el *éxito de las familias*: colaboradoras y complementarias. Familias que no deleguen en la escuela, que no mediaticen los valores, los aprendizajes, los estilos

educativos y las capacidades que trasmite la escuela.

El éxito de la escuela reclama también el *éxito de la sociedad*: que redefina su papel en relación con la escuela; que asuma que ésta no puede hacer frente a todas las necesidades que ella misma genera.

Finalmente, para que todos ellos tengan éxito es necesario el *éxito de la política educativa*: que acelere y aumente las inversiones, como la mejor

manera de trasladar a la población en su conjunto la necesidad de dar prioridad a la formación y la educación; que potencie la imagen de la educación como política y servicio público; que se implique decididamente en la mejora del rendimiento del alumnado; que actúe de manera resuelta en la motivación e implicación del profesorado.

Barcelona, 4 de diciembre de 2008

Gobernanza en las instituciones de educación superior. Tendencias

Francisca Garcia-Sicilia Montero, directora ejecutiva IAUGB

El objetivo de este papel es examinar los cambios que se están produciendo en la gobernanza de las universidades. Para ello se describe brevemente la historia, modelos y evolución de las universidades, los organos tradicionales de gobernanza de las mismas, y cómo los cambios en la sociedad están incidiendo en las universidades y en su gobernanza, así como las pautas que están siendo sugeridas para enfrentar estos nuevos retos. Finalmente se hace mención de algunos ejemplos de cambios en la gobernanza en algunos países europeos.

Introducción

En la edad media había varios modelos de universidades, en general controladas por la Iglesia, en cuyo gobierno intervenían estudiantes y profesores. Por ejemplo, en la Universidad de Bolonia el rector era elegido entre los estudiantes y ellos participaban en el gobierno y en la administración universitaria. Otro ejemplo, la Universidad de París, estaba gobernada por los profesores, quienes defendían su autonomía ante la autoridad civil.

En la edad moderna, los cambios que experimentaron las universidades europeas pueden resumirse en tres modelos:

Napoleónico. El Estado francés cerró las universidades existentes, y creó la universidad como organismo estatal con un cuerpo nacional de profesores funcionarios. Así se aseguraba el control de las materias impartidas, las de utilidad para formar profesionales capaces de contribuir a la modernización del Estado, y conseguía homogeneidad en la enseñanza en todo el territorio, fortaleciendo así la identidad nacional. Este modelo predomina en los países del sur de Europa y en América Latina.

Humboldtiano. La universidad estatal al servicio de la ciencia, dando prioridad a la libertad de docencia e investigación de los profesores. El objetivo es el conocimiento científico, no necesariamente relacionado con demandas sociales o del mercado laboral. El Estado renuncia a su interferencia en los asuntos internos de la universidad y garantiza la libertad de cátedra. El profesor recibe sus honorarios del dinero público, pero no pertenece a un cuerpo nacional de funcionarios.

Anglosajón. En el modelo anglosajón el objetivo, elitista, es el desarrollo amplio, personal e intelectual

del alumno. Las universidades inglesas siguen siendo instituciones independientes, como había sido la tradición medieval europea, pero reciben fondos públicos sobre los que tienen responsabilidad de distribuir adecuadamente.

Estos modelos, con variaciones idiosincráticas, se replicaron en numerosos países.

Modelo americano. Estados Unidos creó un nuevo modelo, con una estructura de gobierno similar al empresarial, en el cual un consejo de administración dirige la institución, los administradores son los ejecutivos y los profesores, los empleados. En este modelo el papel del presidente (rector) se distancia del papel tradicional y se aproxima al de un director general. Aunque muy influido por el sistema humboldtiano con énfasis en la investigación, persigue también la aplicación del conocimiento generado por la institución, la relación con la empresa y con la comunidad en que se asienta (inmediata).

La financiación de la universidad en el siglo xx

Durante la época de gran desarrollo económico, tecnológico y social que siguió a la segunda Guerra Mundial, la financiación para la universidad pública en el mundo desarrollado fue muy generosa tanto para docencia como para investigación, no sólo para financiar las universidades existentes sino para el gran número de nuevas universidades que se crearon. Se dio una gran importancia a la educación superior como herramienta para el desarrollo económico y el fortalecimiento del bienestar social, y no se planteaban rendimientos específicos. Se daba por supuesto que la investigación redundaría en la mejora de la sociedad.

Es en esta época cuando la universidad deja de ser privativa de una élite. Empezando por EEUU, se amplía el acceso masivo a la educación superior a capas de población que raramente habían tenido esa oportunidad.

La necesidad de recursos para investigación y docencia experimenta un crecimiento muy grande, y es a partir de los 80, con necesidad de recursos crecientes, cuando la universidad pública empieza a tener que competir por fondos públicos frente a otros agentes sociales cuyas demandas también crecen rápidamente: salud, justicia y otros servicios. Se

origina así una presión cada vez mayor para que las universidades rindan cuentas de los resultados de docencia e investigación, y así poder acceder a los recursos.

Por otro lado, en la nueva sociedad del conocimiento la educación superior se considera de vital importancia para aumentar la competitividad de los países. No sólo eso, sino también la universidad es frecuentemente uno de los grandes empleadores y con necesidad de suministros de la localidad donde se encuentra. De ella se espera que sea un motor económico de la zona y que dé respuesta a las necesidades de la comunidad que la acoge.

La universidad en un mundo globalizado

Al tiempo que se encuentra bajo esta presión de demanda nacional y local de servicios, la universidad está en un entorno de rapidísima globalización. La globalización ya no es simplemente recibir influencias extranjeras. Las tecnologías de la información y la comunicación posibilitan una interacción rápida y simultánea entre personas diversas en muchas regiones del mundo y permiten entre todo el grupo participante generar, compartir y transferir conocimiento. Este hecho tiene un gran impacto en el funcionamiento de la universidad tal y como hasta ahora se entendía.

La globalización permite operar en diferentes niveles geográficos al mismo tiempo: la interacción local, regional, nacional, internacional no ofrece grandes diferencias a los usuarios. Se envían mensajes simultánea e instantáneamente a todos ellos. Hoy día las redes son las que impulsan el conocimiento y para ellas la geografía y las fronteras no son determinantes.

En este nuevo entorno de comunicación internacional, en el que la universidad tiene que responder a las demandas locales de sus *stakeholders* (partes interesadas), competir nacional e internacionalmente por financiación, y satisfacer a sus alumnos y profesores, forzosamente provoca una reflexión seria y urgente sobre cómo debe ser la universidad y cuál es la forma más adecuada de gobernarla.

La gobernanza de la universidad

Gobierno o gobernanza de la universidad se entiende como el sistema por el cual se define la

estrategia de la institución, se organiza, evalúa y, cuando es necesario, se modifica, en temas significativos para los *stakeholders* externos e internos de la universidad.

Las universidades, instituciones grandes y complejas, tienen una serie de características típicas e importantes que pueden dificultar la gobernanza eficaz de las mismas. Algunas de ellas son, por ejemplo, la existencia de numerosos grupos de interés internos con prioridades diferentes, de filosofías distintas sobre la dimensión óptima de consulta al cuerpo académico para toma de decisiones; aparte de tradiciones arraigadas y difíciles de cambiar, diversidad en los puntos de vista de los *stakeholders*, opiniones y alianzas políticas.

La gobernanza en los cuatro modelos clásicos de universidad descritos anteriormente muestra que el equilibrio de poderes está:

- Compartida entre Estado y Academia en los modelos de Europa continental (Napoleónico y Humboldtiano).
- Compartida entre académicos y patronos/administradores institucionales en el modelo Británico.
- Con mayor autoridad los patronos/administradores institucionales que los académicos en el modelo norteamericano.

En los modelos europeos, el ejecutivo (el rector y su equipo) es el poder más débil en la gobernanza de la institución. Esta debilidad del ejecutivo venía del idealizado modelo medieval: rector *primus inter pares*, que es elegido por votación de los profesores, o en algunos países por votación de todos los empleados de la universidad.

La debilidad de la autoridad del rector elegido tradicionalmente reside en la estructura organizativa de la academia, no jerarquizada, compuesta por un colectivo de gran número de unidades (cátedras) muy soberanas. Las decisiones se toman colectivamente y todos los afectados por la decisión participan directamente en ella, lo cual promueve un pacto implícito de no agresión. En la práctica supone que las decisiones se toman por unanimidad, lo que equivale a poder vetar decisiones que interfieran con intereses propios. El colectivo puede destituir al rector, de la misma manera que lo eligió. El rector y los decanos en estas condiciones difícilmente pueden enfrentarse a esa mayoría. Como problema añadido el rector y su equipo, una vez terminado su mandato (entre 4 y 8 años) vuelven todos a su puesto anterior de profesor en esa misma universidad, lo cual no favorece que el equipo rectoral tome decisiones controvertidas. Esta excesiva autoridad de la academia da como

resultado la resistencia a que se hagan cambios y muy excesiva lentitud en tomas de decisión de importancia.

Una de las críticas más habituales al modelo de gobierno universitario tradicional español es que ha generado un complejo mecanismo de representación estamental –profesores, estudiantes y personal de administración y servicios–, sobre el que se basa un sistema de toma de decisiones colegiada, extremadamente compleja, que conlleva una toma de decisiones por consenso, lo cual limita su agilidad, su capacidad de innovación, y donde las demandas de la sociedad están muy poco representadas.

Hacia una nueva gobernanza

Sin embargo, en las últimas dos décadas los Gobiernos están reestructurando el sector público con el objeto de hacerlo más eficaz y más flexible para que pueda adaptarse a un entorno rápidamente cambiante.

Al igual que ocurre con otros servicios públicos, el Estado tiende a distanciarse de la gestión directa de la universidad. Defiende un modelo mixto en el que convivan la autonomía universitaria y un organismo responsable de las universidades que ponga unas reglas, el marco de referencia y coordinación, un modelo de financiación pública y una autoridad ante la cual las universidades deben responsabilizarse de sus decisiones y resultados.

Para ello el Estado propone dar más autonomía a la institución y a cambio le exige que se responsabilice de la eficiencia de su gestión, que mejore la calidad de la enseñanza e investigación y que rinda cuentas a esa sociedad que la está financiando.

Los cambios que proponen son:

- Dar autonomía a la institución, para que ella determine la estrategia y los objetivos que quiere perseguir, dentro del marco legal.
- Reforzar el liderazgo institucional del rector y de su equipo.
- Asegurar la rendición de cuentas de la universidad pública a los ciudadanos, que son, en definitiva, quienes la financian, y por tanto tienen derecho a conocer en que grado atiende a sus demandas.

Cuando se habla de autonomía de la universidad se entiende la autonomía que debe tener la institución, no la autonomía de sus empleados. Los académicos deben tener libertad para enseñar e investigar, pero eso no es lo mismo que pretender que sean los académicos quienes gobiernen la institución.

Todo ello supone cambios importantes en la estructura y equilibrio de poderes en la gobernanza universitaria tradicional, ya que el ejecutivo (el rector y su equipo) es el que tradicionalmente ha tenido menos poder real.

Los consejos de gobierno de la universidad

Para llevar a cabo estos cambios de modernización de la universidad, los Estados están creando unos consejos de gobierno de la institución, compuestos en su mayoría por miembros externos a la universidad. A estos órganos el Estado les encarga tomar las decisiones de alto nivel que determinen –ciertamente en consulta con otros *stakeholders*– la dirección estratégica y las prioridades de la universidad.

Las universidades necesitan autonomía para diferenciarse y poder competir, y esto se facilita si la institución está gobernada con una alta participación de la sociedad, ya que las decisiones se toman con influencia de todos los *stakeholders*.

Además, el Estado para financiar a la institución propone otros cambios. En lugar de financiar mayoritariamente según el número de estudiantes, propone que parte importante de la financiación se haga por contratos explícitos, con objetivos de rendimiento medibles de acuerdo con la estrategia de la universidad. Estos contratos, con plazos y presupuestos determinados, se irían renovando y financiando según los resultados obtenidos.

Para reforzar el liderazgo del rector, se está cambiando la forma de nombramiento del mismo. De nuevo se presentan diversas maneras de nombrarlo, pero ya no por elección democrática por los empleados de la universidad, una vez comprobadas las dificultades que le suponen al ejecutivo para dirigir la universidad.

Por tanto en el nuevo modelo de estructura de gobernanza de la universidad intervienen básicamente tres cuerpos:

El Consejo de Gobierno (el nombre del mismo varía según los países: Consejo Social, *Raad van Toezich*, *Governing Board*, *Board of Governors*, *Board of Trustees*). Con algunas variaciones, según los países, estos consejos tienen la responsabilidad de:

- Aprobar la misión y visión estratégica de la universidad;
- Aprobar los presupuestos anuales;
- Nombrar al rector;
- Asegurar la adecuación de los sistemas de control;

Hacer el seguimiento del rendimiento respecto a los objetivos del plan estratégico, y

- Asegurar la rendición de cuentas.

El ejecutivo de la universidad y su equipo (Rector, *Collage van Bestuur*, *Vice-chancellor*, *President*...) son los responsables de la gestión de la institución.

Los cuerpos académicos (Consejo Académico, *Universiteitsraad*, *Senate*, *Conseil des Etudes*...) tienen a su cargo en general la responsabilidad sobre la calidad de los programas académicos. Esta responsabilidad varía según los países. En ocasiones es estrictamente consultiva sobre temas académicos y en otras el cuerpo académico tiene responsabilidades más amplias.

En este nuevo modelo la autoridad y responsabilidades de cada uno de los tres cuerpos no son siempre idénticas en todos los países; se pueden encontrar diversidad en las funciones de cada uno de ellos, y en los niveles de poder. En todos ellos, sin embargo, la tendencia es a la participación de la sociedad en el gobierno de la institución, a través de miembros externos que exijan mayor rendición de cuentas, así como a reforzar la autoridad del ejecutivo y a disminuir el peso de los cuerpos académicos en la gobernanza de la universidad.

Los miembros externos que integran el consejo social, conjuntamente con el rector y otros representantes de la comunidad universitaria, son ciudadanos voluntarios, que representan a la sociedad en la que se encuentra la universidad. Son nombrados entre ciudadanos prominentes de la comunidad, y dedican su esfuerzo a compartir la responsabilidad de la gobernanza de la universidad aportando sus conocimientos específicos, contactos y experiencia profesional. Su experiencia en procesos de toma de decisiones puede ser muy valiosa para la universidad donde la toma de decisiones suele ser muy lenta y conflictiva.

Sin embargo, existe resistencia del mundo universitario a los cambios, entre otros a la participación de miembros externos en el gobierno de la institución. Algunas de las objeciones que se formulan sobre la participación de ciudadanos externos a la universidad en la gobernanza de la misma suelen ser:

- Que los miembros externos no tienen conexión ni conocimiento suficiente del sector de la educación superior y la investigación.
- Que vienen de las empresas y no conocen como funciona la universidad.
- Que son personas muy ocupadas que no le dedican tiempo suficiente.

Sin embargo, los miembros que se nombran para estos consejos en su mayoría:

- Son personalidades con experiencia de éxito en diversos ámbitos.
- Amplían a los académicos la visión de la sociedad.
- Por su trayectoria profesional tienen visión estratégica más desarrollada.
- Tienen costumbre de tomar decisiones importantes.
- Al aceptar un encargo de este tipo demuestran una sensibilidad especial y su compromiso personal por la educación superior a la que desean mejorar.
- No tienen ningún interés en llevar la gestión de la institución.
- No tienen intereses particulares dentro de la institución.

El interés que tienen en desempeñar mejor su cometido es demostrable por las asociaciones de consejos de gobierno con mayoría de miembros externos que se han creado en los diferentes países. Se crearon en EEUU desde los años 20, en el Reino Unido en 1986, en España en 1995, y otras asociaciones, algunas formalmente constituidas otras informales, en Australia, Canadá, y otros países con el interés en conocer y compartir experiencias de éxito con sus colegas.

Internacional Association of University Governing Bodies (IAUGB)

Los miembros de los consejos sociales (el nombre que en España tienen estos consejos de gobierno) comparten el espíritu universitario de colaboración. En el año 2006, por iniciativa de la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas, se ha creado una asociación internacional, la Internacional Association of University Governing Bodies (IAUGB) cuya Secretaría Internacional se ha encomendado a España. En la actualidad más de 2.000 universidades están en la asociación, entre ellas muchas de las primeras en los *rankings* internacionales.

En debates de la IAUGB se concluye que, para un eficaz papel en el gobierno de la institución, sería conveniente que los consejos sociales tuvieran las siguientes responsabilidades:

1. Preservar la independencia de la universidad.
2. Desarrollar y aprobar la misión de la universidad y sus objetivos.
3. Nombrar al rector como director ejecutivo de la institución y apoyar su gestión.
4. Promover y participar en una planificación estratégica eficaz para la institución.
5. Asegurarse de que haya políticas y procesos establecidos para asegurar la probidad e integridad y transparencia en la toma de decisiones en la universidad.

6. Efectuar el seguimiento y contrastar los resultados de la gestión de las instituciones y de la universidad con sus metas estratégicas y objetivos.
7. Aprobar el presupuesto anual y su seguimiento.
8. Asegurar los recursos financieros adecuados.
9. Asegurar la gestión efectiva de la universidad a través del rector.
10. Relacionar el campus con la sociedad y la sociedad con el campus. Mantener un dialogo fluido con las autoridades locales y nacionales.
11. Servir de "tribunal de apelación" en caso de necesidad (muy selectivamente).

En los debates sobre gobernanza, la IAUGB también propone como herramientas de ayuda a los consejos sociales:

1. La creación de una hoja de ruta con indicadores de alto nivel estratégico (Key Performance Indicators, KPI). Una hoja de ruta es un instrumento que permite al equipo de gobierno darse cuenta rápidamente de si la estrategia de la universidad está siguiendo el camino marcado. Esta herramienta no es para evaluar el rendimiento, sino para visualizar desviaciones y, si fuera posible, corregirlas cuanto antes.
2. La confección de guías de buena gobernanza y su implementación. La experiencia en el Reino Unido ha sido muy positiva: el Committee of University Chairmen (CUC) editó un manual que fue consensuado por sus miembros. Cada universidad lo aplica y decide las modificaciones que cree necesarias (las justifica si las hubiera). Estas guías ayudan al consejo a auto-evaluarse y a evaluar al presidente del consejo.
3. Procesos de iniciación, para nuevos consejeros, para informar detalladamente de cuáles son sus responsabilidades. Para los nuevos miembros externos a la universidad se establece un proceso por el cual se les da cuenta de las particularidades de organización y funcionamiento de la universidad.
4. Relación de gobernabilidad con la dirección ejecutiva:
 - a. El consejo tiene que decidir conjuntamente con el rector el plan estratégico.
 - b. El consejo necesita implicarse en el plan estratégico desde el principio.
 - c. El consejo necesita un dialogo fluído con el rector de manera que ambos se sientan co-propietarios del plan estratégico.
 - d. El seguimiento del plan estratégico puede hacerse a través de los informes a la dirección que regularmente tienen que hacer todos los departamentos. Estos informes deben llegar al consejo puntualmente.
5. Relación con las estructuras académicas de gobierno. Es importante que el consejo tenga una visión general de la universidad. Para facilitararlo se sugiere establecer vínculos concretos:

- a. Con el rector.
- b. Los informes de revisión deben llegar al consejo (informes de revisiones externas sobre la evolución de los departamentos, en España algunas de ellas las realiza la Agencia de Calidad ANECA).
- c. Enlaces con las asociaciones y colegios profesionales (Bolonia Quality Assurance).
- d. Encuestas nacionales de estudiantes sobre niveles de satisfacción. Estas encuestas varían de un país a otro: el Reino Unido las hace a los estudiantes de último curso; en Australia, a los que han terminado la carrera. El análisis de los resultados a través de los años ofrece una idea bastante correcta y pueden ser de ayuda en la toma de decisiones.

Diversas experiencias de reforma en la gobernanza

Los cambios en gobernanza, inspirados por la nueva gestión pública, empezaron en el Reino Unido a principios de los años 1980. Allí estos cambios están muy establecidos y han avanzado mucho en el desarrollo de todas las herramientas mencionadas.

En Europa continental, el país que más experiencia tiene en la nueva forma de gobierno es Holanda, porque fue el primero en implementar cambios en la gobernanza en los términos mencionados. Cambió el sistema de gobierno que estaba basado en la elección interna de los cargos. La nueva organización de la universidad está estructurada de la siguiente forma:

- a. Consejo de supervisores. Compuesto por tres miembros externos a la universidad nombrados por el ministro de Educación. El consejo de supervisores aprueba el presupuesto y además de nombrar al consejo ejecutivo supervisa su actuación.
- b. Este consejo ejecutivo consta de presidente (equivalente al rector en España, quien representa a la universidad y es el responsable del gobierno), rector (responsable académico) y vicepresidente ejecutivo (responsable financiero).

En el sistema público holandés, las facultades han cobrado importancia e independencia. El consejo ejecutivo nombra a un decano como responsable en cada facultad de todos los aspectos incluido el financiero. Dentro de la facultad los directores de los institutos de docencia y de investigación y los de departamentos reportan al decano.

Los institutos de docencia se ocupan de los programas. Los programas tienen un director que se responsabiliza de la calidad, decide y controla las materias y propone

a los profesores que deben impartirlas. El director del instituto recibe el presupuesto del programa y pide profesores a los departamentos internos, o a los de fuera de la universidad, si en la suya no encuentra a los adecuados. Los institutos de investigación funcionan de modo semejante.

Los directores de departamento son nombrados por el consejo ejecutivo a propuesta de los miembros del departamento, y son responsables de las políticas académicas y de personal de su disciplina. De ellos depende la calidad de los profesores y, como consecuencia, la probabilidad de que sean requeridos por los institutos de docencia de su universidad y de otras para la impartición de cursos.

El sistema de esta universidad, típico del nuevo modelo holandés, se caracteriza por tener:

- Un estricto control social de la universidad, con cargos hasta nivel de decano, nombrados por instancias en el que el papel de los académicos es consultivo.
- Un sistema muy descentralizado de gestión con un entramado de centros de decisión financiera y académica.
- Un sistema de “alquiler” de los académicos que extrema la responsabilidad de éstos en el cumplimiento de sus deberes profesionales.

En Austria la ley de 2002 reformó el sistema de gobernanza de la universidad a un modelo con fuerte liderazgo académico y con sistema de rendición de cuentas.

En el nuevo marco, la universidad tiene:

- autonomía académica para determinar la misión y el perfil de la universidad;
- autonomía organizativa para, en línea con su misión, decidir la estructura interna y los procesos de toma de decisiones;
- autonomía en recursos humanos para gestionar el PDI i el PAS y su formación y desarrollo profesional;
- autonomía financiera para disponer de un presupuesto global, transferido en bloque. Se le ha otorgado capacidad para incrementar los recursos.

Por decisión política la universidad no tiene autonomía para determinar el número de estudiantes ni para fijar los importes de la matrícula.

Existen tres cuerpos principales de gobierno en la universidad:

- El Universitätsrat o consejo de la universidad: acuerda la normativa y está al frente de la dirección.
- El Rektorat, que es el ejecutivo.

- El Senat, en representación de los diferentes colectivos de la comunidad académica, con mayoría de catedráticos. Su incumbencia principal son los programas académicos.

El consejo de la universidad, está compuesto por nueve miembros. La universidad y el Gobierno nombran, cada uno, cuatro miembros, que no pueden pertenecer en ningún caso a la universidad. Entre los ocho nombrados, designan a otro miembro y al presidente del consejo de la universidad.

Este consejo es el que aprueba el presupuesto y supervisa el control económico, aprueba las decisiones fundamentales de la universidad, las de carácter organizativo, el plan estratégico y el diseño académico de cada cátedra de la universidad. También decide el número de profesores, aunque no la elección de las personas concretas. Nombra al rector de entre tres propuestas del Senado.

El consejo de la universidad frecuentemente actúa a propuesta del rectorado, aunque, obviamente, no siempre es así. Este consejo rinde cuentas anualmente al Ministerio sobre el avance en la implementación del plan estratégico y sobre las actuaciones de la universidad, mediante tres informes fundamentales sobre: Resultados, Capital intelectual y Comercial.

El rectorado (Rektorat o equipo de rectorado) nombra a los decanos, los cuales dirigen las facultades.

El rectorado negocia con los decanos de las facultades el plan estratégico de cada uno de ellos. De la negociación se derivan los llamados “acuerdos objetivo” (serie de acuerdos de financiación entre el rectorado y las distintas facultades).

El sistema universitario austríaco se basa en dos reglas básicas de gobernanza: el mecanismo de los “acuerdos objetivo” y el principio de la doble legitimidad de los cargos. Un cargo es elegido por la instancia superior a propuesta del grupo de su ámbito (el rector es propuesto por el Senat y elegido por el consejo de la universidad; el decano es propuesto por la facultad y elegido por el rectorado, etc.).

La financiación de las universidades austriacas proviene principalmente del Estado. El presupuesto es el resultado de un proceso de negociación de un acuerdo básico Universidad-Gobierno, el “Acuerdo de Resultados”, por el cual la universidad se compromete a desarrollar un plan estratégico a lo largo de tres años, y el Gobierno a aportar los recursos mediante un presupuesto global.

En la Universidad de Viena, el plan estratégico desarrollado en los primeros tres años ha tenido éxito y la Universidad ha cambiado en la dirección deseada. Por primera vez, cada facultad ha elaborado una estrategia común, y la Universidad ha podido agregar y consolidar todas estas partes para dar lugar a un plan estratégico combinado.

En Dinamarca, otro de los países que ha llevado a cabo reformas en la gobernanza de la universidad, la ley de 2003 estableció un consejo como autoridad suprema en la universidad. La mayoría de miembros de este consejo son externos a la institución, y el presidente del consejo también tiene que ser externo. Los líderes y gestores de la universidad, por ley, deben ser nombrados no sólo por sus credenciales académicas sino también por su capacidad de gestión.

La financiación pública se realiza, como en el caso anterior, por contratos e indicadores de rendimiento. Estos contratos son evaluados según su éxito en la consecución de los objetivos fijados por la estrategia acordada con el Gobierno, medido con indicadores específicos.

Noruega también ha seguido un proceso similar. En Alemania hace varios años se hizo una reflexión sobre las reformas necesarias para su sistema de educación superior. Los objetivos de las reformas son similares a los del resto de países de Europa continental: mayor autonomía para las instituciones, gestión más empresarial, financiación por objetivos e internacionalización. Sin embargo su implementación en los dieciseis Länders está siendo muy desigual. Se han creado consejos de gobierno con atribuciones muy diversas según cada región. Varían desde aquellos que son meramente consultivos hasta otros a los que el Länd les ha transferido las funciones de dirección y supervisión.

Como hemos podido ver hay un número muy diverso de estructuras que son capaces de gobernar correctamente una universidad, y el tamaño y la composición del consejo no es necesariamente una garantía de rendimiento. Sin embargo, si que parece que hay acuerdo en que el papel de los consejos de gobierno con mayoría de miembros externos debe:

- En colaboración con el ejecutivo determinar la dirección estratégica de la universidad.

- Hacer un seguimiento de la consecución de los objetivos marcados y rendir cuentas de la actividad de la universidad a la sociedad.
- Nombrar, apoyar y supervisar al ejecutivo de la universidad.

La universidad del futuro

(Extracto del texto “The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing?” Jamil Salmi, coordinador Educación Terciaria Banco Mundial)

“La Universidad del siglo veintiuno ya está en evolución. Estas universidades son al mismo tiempo locales, enraizadas en sus comunidades próximas, y globales en la amplitud de sus redes de contactos intelectuales. La universidad del siglo veintiuno es mucho más que un espacio físico con unos edificios específicos, un espacio intelectual, sostenido por tecnologías de docencia, valores, ideas, flujos de recursos y legitimidad socio-política. En cualquier caso, la marca institucional e individual con que los resultados apetecidos se promuevan, generen y evalúen y se vayan mejorando seguirá siendo esencial. Algunas universidades identificarán nichos competitivos y se reinventarán continuamente para satisfacer las necesidades cambiantes de sus demandantes (Kezar, 2001). Muchos otros se encontrarán considerando opciones que incluyen repetidas crisis y recortes presupuestarios, y esfuerzos para transformarse y adecuarse en lugar de anticiparse a los cambios en el entorno, y a su fusión y cierre.

Lo que se precisa es una gobernanza en la universidad que, por su estructura y procedimiento, aliente y facilite una transformación institucional positiva, proactiva, y continua junto una estrategia de consolidación de relaciones centradas en los stakeholders así como en el mercado y en la generación sostenida de ingresos.”

Bibliografía

- Biot-Paquerot, Guillaume (2006). “Democratic paradox and governance mediums: the case of university boards”, MPRA Groupe Sup de Co La Rochelle (2006).
- Comisión Europea (2007) “The extent and impact of higher education governance reform across Europe”.

- Derouet, Jean-Louis; Normand, Romuald (2008) “French Universities at a Crossroads between Crisis and Radical Reform: Toward a New Academic Regime?” European Education v40 2008.
- Fluxá, José María (2008). “Participación social en el Gobierno de las Universidades” Presidente Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Públicas Españolas, IAUGB Londres, Abril 2008.
- López de Silanes, José Luis (2006). “Gobierno de las universidades” Presidente Consejo Social de la Universidad de la Rioja. IAUGB Granada, 23-24 October.
- Moses, Ingrid (2006) “Governance of and in universities – Some issues and reflections”. University of Canberra, IAUGB Granada, 23-24 October.
- Salmi, Jamil (2008). “The Growing Accountability Agenda: Progress or Mixed Blessing?” The World Bank, Washington.
- Sporn, Barbara (2006). “Convergence or Divergence in International Higher Education policy. Lessons from Europe”. Vienna University of Economics and Business Administration.
- Committee of university Chairs (2004) Guide for members of Higher Education governing bodies in the UK. Governance code of practice.
- Mora, José-Ginés (2007). “In search of identity: Dilemmas in European higher education” 29th EAIR Forum, Innsbruck.
- Irurre, Jesús (2006) “La rendición de cuentas de las universidades”, VII Foro Aneca” Gobernanza y rendición de cuentas: la universidad ante la sociedad del conocimiento”
- Solé, F.; Santacana, F. (2005) “Gobernabilidad de las Universidades y Desarrollo Regional” Inauguración del Encuentro Gobernabilidad de las Universidades y Desarrollo Regional. Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Governance and management of United Kingdom universities

John Goddard, emeritus professor of Regional Development Studies and Formerly Deputy Vice-Chancellor of Newcastle University, UK

Background

There are 115 institutions designated as universities in the United Kingdom. The number has increased from 20 in 1960 to 46 in 1990 and 84 in 2000. The sharp jump between 1990 and 2000 was attributable to the re-designation of local authority controlled Polytechnics as Universities in 1992. All Universities founded prior to this date have a different constitutional status in that they are governed by Royal Charter whilst the post-1992 institutions are not for profit companies¹. However, all Universities in receipt of public funding (there is only 1 private university) are governed by legally binding financial agreements with the Higher Education Funding Council for England (HEFCE) and its equivalent bodies in Scotland and Wales which govern the use of this funding and which de facto covers all financial matters. The funding councils also produce good practice guidelines for governance of universities which most institutions are moving towards adopting.

Because individual institutions are autonomous, public support is allocated by funding councils which are not planning bodies. Funding for teaching is by formula relating to the agreed number of UK students in broad subjects bands which the universities are permitted to admit. Institutions are free to establish new degree programmes, hire staff at all levels, buy and sell land, invest in companies (all subject to their own charters). English universities are able to charge fees up to cap of £3,100 per annum for home (EU) undergraduate students and recruit as many non EU students at whatever fees the market will bear. (Scottish Universities do not charge fees) Core funding for research is also by formula relating to the outcome of periodic research assessment exercises of academic quality of research output by subject. Universities then compete for research project funding from the government funded research councils, public bodies and business. In the case of funds for both teaching and research universities are not obliged to use the funding council formulae in their own internal resource allocation decisions. In short this funding regime encourages highly competitive behaviour on the part of the UK universities.

Structure of governance

All UK universities have a dual system of governance in the form of an academic board or senate drawn from the academic staff and a governing body (Council or Board of Governors) which includes members external to the University. The academic body is chaired by the Vice-Chancellor and the governing body by a lay person. The Vice-Chancellor is appointed by the governing body which in turn selects its own chair. Most Vice-Chancellors are appointed for a fixed term and very rarely selected from within the University. For the funding council, the Vice-Chancellor is designated as the chief accounting officer. The Vice-Chancellor is supported by a university team of professional managers which he/she can appoint/discharge. These cover the usual corporate functions of finance, estates, HR, IT and student services. Issues of corporate governance are usually the responsibility of the secretary of the Board of Governors who may be the head of the university administration.

Internal management

There are wide variations between universities in the structure of academic boards or senates. Some include all professors, some have elected members from various constituencies. But in all universities the influence of such bodies relative to the formal management hierarchy is declining. Vice-Chancellors in most universities are able to appoint their own deputies, heads of faculties and heads of departments, usually following a consultation process. Many universities are moving to a model in which the heads of each of the faculties are major budget holders with considerable internal autonomy. In the old (pre-1992) universities these academic management positions are usually made from within the existing academic staff and are for fixed periods of time. More recently these universities are following the examples of post-1992 institutions and recruiting to these positions externally. There is therefore a small but growing cadre of academics who develop a career path in university management while the majority of academics concentrate on their research and teaching where there are increasing pressures to perform.

While UK academics have considerable individual autonomy their performance is increasingly monitored through a range of quasi market mechanisms such as national and institutional student evaluations, research assessment scores and research grant income awards. Promotion is closely linked to performance indicators and while there are nationally agreed salary awards up to the grade of professor, universities pay professors whatever is necessary to attract the best academics in that discipline. There are no ceilings on professorial salaries.

The governing body

The Governance Code of Practice and general principle for UK Higher Education (2004) states:

“Every higher education institution shall be headed by an effective governing body, which is unambiguously and collectively responsible for overseeing the institution’s activities, determining its future direction and fostering an environment in which the institutional mission is achieved and the potential of all learners is maximised. The governing body shall ensure compliance with the statutes, ordinances and provisions regulating the institution and its framework of governance and, subject to these, it shall take all final decisions on matters of fundamental concern to the institution”

The guide goes on to state:

“The institution’s governing body shall adopt a Statement of Primary Responsibilities which should include provisions relating to:

- *approving the mission and strategic vision of the institution, long-term business plans, key performance indicators (KPIs) and annual budgets, and ensuring that these meet the interests of stakeholders*
- *appoint the head of the institution as chief executive of the institution and putting in place suitable arrangements for monitoring his/her performance*

¹ Charters guarantee considerable institutional autonomy and academic autonomy for staff (eg. concerning at tenure). In contrast

in post-1992 institutions tenure is not protected in the same way.

- *ensuring the establishment and monitoring of systems of control and accountability, including financial and operational controls and risk assessment, clear procedures for handling internal grievances and for managing conflicts of interest*
- *monitoring institutional performance against plans and approved KPIs, which should be, where possible and appropriate, benchmarked against other institutions*

Most universities are moving towards adopting this code of practice which clearly gives considerable power to those from outside the university. The guidelines recommend a governing body of not more than 25 members, the majority of whom should be external to the university. These external

appointments are usually unpaid and drawn from local business and public services and are made on an individual, non-representative basis. The academic members usually include a selection of the senior academic and administrative officers (eg. Director of Finance), academic staff elected or appointed by Senate and student union officers.

It is not the role of the governing body to manage the university but rather to see good management practice is in place. This practice is the responsibility of the Vice-Chancellor and his senior staff working together as the university executive body. However, as in the private sector, there can be tensions between the executive and non-executive with the executive and its greater knowledge of the university usually prevailing.

Conclusion

The model of governance and management in UK universities is more akin to that in the United States than that prevailing in continental Europe. Political and bureaucratic interference is strictly limited within a broad regulatory framework. While the UK has a very diverse set of universities in terms of size and missions, they are governed in broadly similar ways with an emphasis on strong academic management as distinct from academic collegiality.

Increased role of universities in Denmark – Reform of institution structure, funding and governance

Rector Lauritz B. Holm-Nielsen, rector of Aarhus University

1. Introduction

The fact that the world is changing is nothing new. Neither is it anything new that the universities must adapt to the conditions applying to society at any given time. It has always been the hallmark of the universities that they are able to adapt to societal development and, at the same time, seek new realisations that extend beyond the dominant *Zeitgeist* of the period.

The wheels of history are now turning again at full speed. By way of introduction, I would therefore like to mention some examples of the structural trends underlying the changes that have been implemented in the Danish research and education system.

2. Global challenges

New knowledge is currently being produced at an almost explosive rate, and geographical vicinity is losing its importance as a competition parameter. This is a result of both new technological advances and the general increase in mobility. In 2005, 2.7 million students were thus enrolled at an institution of higher education in another country than their own, and the OECD predicts that this number will at least double in the course of the next ten years.

As far as the universities are concerned, the traditional target groups are therefore no longer as exclusive as they used to be. Instead, we are witnessing the appearance of a global market where new public and private players develop niche markets with specialised offers targeting narrowly defined groups. This is particularly true in areas of education, where the costs associated with the courses offered are relatively low compared with the price the market is willing to pay.

In short, education has become a commercial product traded in a global market. Education is a service governed by international rules that are increasingly being negotiated and regulated by GATS (Global Agreement on Trade in Services) under the auspices of the WTO. We can expect the removal of trade barriers to increase the import and export of education courses, and we will see an increased focus on commercially traded education programmes.

As a visible consequence of the tougher competition and the growing internationalisation of further

education, there is added emphasis on documenting the content and structure of the degree programmes, and the national systems have converged as a result of the Bologna Process. The most obvious result is the development of the international system for credit transfer within further education, the so-called ECTS (European Credit Transfer and Accumulation System). Developing a common European standard is a real success story in itself, and it has made a huge contribution to the internationalisation of further education. The ECTS system is the new European standard envied by other regions.

The international harmonisation of degree programmes is only one side of the coin, however. At the same time as degree programmes are being standardised to an extent never seen before, the need to break away from standardised perceptions of the best teaching methods is greater than ever. As the universities attract more students from different cultures and social groups, the need for an understanding of how best to relay knowledge also increases. There is a need to experiment with new teaching methods, study environments and the use of new technologies.

This is the reality the universities are now facing, whether they are based in Denmark or elsewhere in the world. The change process that Danish research and education institutions have gone through in recent years should be seen in the light of these global challenges.

3. Current challenges – from a Danish perspective

The global challenges are particularly visible in a small country like Denmark with a tradition for detailed and globally oriented collaboration within all sectors of society. It was therefore welcome news some years ago when the Danish Prime Minister, Anders Fogh Rasmussen, established a Globalisation Council with the task of recommending a reform that would enable Danish society, and in particular the universities, to face the new global challenges.

The report and recommendations of the Globalisation Council were published in April 2006 in the form of a globalisation strategy with no fewer than 350 specific initiatives. Altogether, these represent an extensive reform of education and research and a marked

improvement of the framework for growth and renewal in society as a whole.

3.1. Strengthening and concentrating elite research through extensive mergers

As far as the Danish universities were concerned, the Globalisation Council highlighted the need to strengthen and concentrate elite research through a comprehensive merger process that halved the number of Danish universities to a total of eight, two of which are large and extensive research universities: the University of Copenhagen and Aarhus University. A more comprehensive merger process took place among the more than 100 professional colleges that merged to become eight comprehensive university colleges. National sector research institutions were also included in the merger process in order to strengthen the interaction between the research environments at the universities and the sector researchers, and to ensure a broader research foundation for the research-based advice the universities provide to authorities, the government and other external working partners.

As far as Aarhus University is concerned, the result was that the university merged with two university schools in January 2007 (the Aarhus School of Business and Denmark's University of Education) as well as two national sector research institutions within the environment and agriculture, respectively. This has changed Aarhus University from being a locally based institution to becoming a national university with research and education activities all over the country. The annual budget has almost doubled and will amount to approximately EUR 750 million in 2009, while the number of students has increased to more than 35,000. In addition, Aarhus University has an integrated cooperation with Aarhus University Hospital.

The mergers have created a much broader scientific resource base. The universities face the challenge of developing increased multidisciplinary collaboration, as the technological breakthroughs of the future are likely to involve the interface between traditional subject areas. The fact that world-class brain research takes place at Aarhus University, for example, is because the university has managed to gather researchers from completely different research areas – medicine, computer science, music, psychology, linguistics, physics and many other subject areas.

3.2. A more coherent education system

The stated goal of the globalisation strategy is that 50% of young people from any year should complete further education.

Today, we therefore have to adopt a more detailed approach to what makes young people qualified to attend university. We must ensure closer interaction between the formal and the informal education systems and be aware that although many young people have qualifications that may not match the formal application criteria, they nevertheless have the potential to complete a long-term study programme. To do that, we have to focus on the flexibility and mobility of the entire education system. As an example, we need to strengthen collaboration between the university colleges and the research universities. Just as a Bachelor's degree from the university qualifies students to enrol in a Master's degree programme, there must also be an opportunity for students to continue with a university degree after qualifying for a liberal profession, or to pursue specialised education for a liberal profession after completing a Bachelor's degree. There is also a great need for initiatives involving offers of continuing and further education programmes that target society's needs.

To this should be added the work with quality assurance and international accreditation. In Denmark, the university reform was accompanied by the establishment of a national accreditation institution that must approve all university degree programmes offered.

3.3. Closer collaboration with the world outside

Universities are essential to the knowledge society. Since the university reform and the mergers with the sector research institutions, research-based advice to the authorities has played a key role in the universities' work. As a result of the mergers with national sector research institutions within the environment and agriculture, Aarhus University not only has additional research areas that supplement existing research at the university, but also carries out a number of new research-based tasks for the Danish Ministry of Food, Agriculture and Fisheries, the Ministry of the Environment and the Ministry of Climate and Energy. These tasks supplement the traditional form of advice given by the university to authorities such as the Ministry of Health and Prevention and the Ministry of Justice. The university's work with advice to the authorities is set out in annual contracts between Aarhus University and the different ministries.

Research-based advice to the authorities simply means that researchers gather in-depth knowledge

of a topic through their research, which ensures that the necessary knowledge is available for decision-makers. For the universities, advice to the authorities can be a growth area if they choose to take on the task. The increasing complexity of our society creates a growing need for ways to develop a basis for decision-making that offers deep insight into very complex contexts that transcend the traditional barriers between subject areas. Whether the topic is the climate, the environment, health, welfare or the infrastructure, there is a need to draw on researchers with widely different academic backgrounds and to incorporate the latest research results. One of the main challenges in the coming years will therefore be to make research-based advice to the authorities an everyday task and allow it to benefit from the university's strong interdisciplinary culture.

3.4. New finance system

In accordance with the recommendations of the Globalisation Council, a new political agreement was entered into about strong investment in research and education. The aim is for Denmark to comply with the objective of the Barcelona Declaration of investing a minimum of 1% of the gross national product in research and education by 2010.

The Danish system for public financing of research is being restructured as part of the university reform. An increasing proportion of public finance is thus made available in the form of competition-based funds, and finance is increasingly based on measurable parameters relating to both quality and quantity. And we are talking about quite a large sum. In the case of Aarhus University, the competition-based funds for 2009 are expected to amount to EUR 190 million compared with a total budget of EUR 750 million.

The expectations of the Danish government to the universities are set out in multi-annual development contracts with precise and measurable indicators for a large number of areas. Aarhus University's development contract with the Ministry of Science, Technology and Innovation for 2008–2010 thus contains as many as 40 indicators that determine the university's goals in a number of selected fields within research, education, knowledge transfer and research-based advice to the authorities.

3.5. New management structures

It became clear at an early stage that the extensive reforms had to be accompanied by stronger management at all levels. Skilled researchers are not necessarily good managers, but it is crucial, on the other hand, that research managers are good researchers.

A university reform was therefore implemented in Denmark, which established a new framework for university management. The universities were converted to self-governing institutions with university boards, where external members make up the majority. The board is responsible for appointing the rector and making decisions about budgets and accounts, as well as other matters of a strategic nature. The Aarhus University Board thus played a significant role in the merger process and has subsequently been deeply involved in the development of a strategic plan and a vision for the university.

The rector is responsible for the day-to-day management of the university with the University Board's authorisation. The rector is therefore also responsible for appointing deans and directors for the university's main academic areas. These managers represent the main academic areas to the outside world and manage the areas with the authorisation of the rector. The managers of the main academic areas can appoint one or more pro-deans or vice-directors with the approval of the rector. In addition, it is the managers of the main academic areas that employ heads of departments and sector managers.

Managers who are not just excellent researchers and teachers, but are also able to demonstrate considerable management experience, are appointed at all levels of the organisation. It has been important for Aarhus University to ensure that this process takes place with due respect for the university's character and the high degree of freedom that has always been the university's hallmark. The values of Aarhus University are therefore based on the ethical ideals of freedom and independence that are described in the *Magna Charta of European Universities*.

4. Conclusion

The challenges the world is facing can only be solved through international collaboration. Danish universities make a considerable contribution to the global knowledge pool – a contribution that is out of proportion with the size of the population and the country's economy. This is due to the high degree of efficiency within both education and research at Danish universities, compared with the international standard. These are some of the qualities that the Danish government wanted to further develop by implementing the extensive reform of the Danish research and education system in recent years.

Additional information:
www.au.dk/en

Governance: Challenges and opportunities for universities.

The University of Aveiro experience²

Maria Helena Nazaré, reitora Universidade de Aveiro. Portugal

1. Setting up the scene

Today society expects from universities: research, knowledge transfer, life long learning as well as teaching, economic development and citizenship training. At the same time financial support from the public authorities is diminishing.

Hence developing funding strategies and sustainable revenue for universities is crucial to the future of Higher Education. This requires not only to diversify funding sources but also to improve leadership and institutional governance.

Universities need to be proactive and entrepreneurial, responsive to the short term needs of the economy, the state and their main stakeholders and at the same time continue to be the critical conscience of society, guiding reflection and policy making. Universities need to be autonomous, accountable to the state and the public at large, well governed, managed and led. They need not only to adapt to the fast changing environment but to lead the change. In fact, from all that has been said, we may conclude that performance of universities depends fundamentally on two non independent things: governance and funding, with governance being the crucial one.

According to Hirsch and Weber governance is the organization control and distribution of responsibility, power and authority for the purpose of decision making and action taking. Governance sets the parameters for management.

Traditionally universities performed under a system of shared governance which is very decentralized and, so called, democratic. In such a system, where the power to decide is shared more or less equally between all the potential decision makers, decision making is a lengthy, unclear and cumbersome process. At the root of the Humboldtian model of university is the concept of autonomy and freedom of research for the scholars who should be able to pursue their studies away from political or religious interference. This with the time led to an isolation of the University which kept very much aloof from society at large; hence the well known epithet of Ivory Tower.

The system of shared governance served well countries and institutions up to the point where universities started being key players in the economic world, and consequently driven by the market forces, having to compete for money and expected to respond in a timely way to the increased needs of society.

During the last five to ten years there has been all over Europe a strong movement to modernize university governance and management and at the same time make the institutions more responsive, autonomous and accountable to the stakeholders. Hence models of governance inspired in the ones used in the corporate industry are becoming common for universities in many European countries. In these new models of governance there are typically three levels in the organisation: the board of trustees, with the participation of representatives of the stakeholders, which has competences for strategic decision and responsibility for choosing and appointing the rector or president whose competences and responsibilities are those of a chief executive officer and the management council presided over by the rector whose membership is limited to a few number of appointed members, chosen by the rector.

In many cases is the rector that appoints deans or heads of departments, which are nominated by a search committee reporting to the rector.

It is expected that this model enables a streamline process from the strategic decision/plan to implementation. One also expects the institutions not only to adapt more easily and rapidly to the changes but more important to be able to lead the needed changes. However in universities is not easy to find the right degree of centralisation in terms of decision making and implementation. One would advocate replacement of centralisation with strongly coordinated decision making processes, given the characteristics of the university as an organisation.

2. Fundamental changes. Autonomy and governance

In terms of autonomy every university should be autonomous in the sense of having capacity to

contract, to hire staff and set their pay; and freedom to set budgets and develop policies. This issue relates to the legal entity of a public university

In terms of governance universities should be endowed with:

- A board which decides on policy.
- Efficient and professional management structure.
- Internal participatory mechanisms.

Board. Entirely internal selection/composition should be avoided. It makes governance excessively biased in favour of the interests of current constituents. Impossible to make choices that are viewed as inimical to powerful internal groups. External influence is an absolute need, but it is not a panacea. The way external members are appointed should be looked into. We need to guarantee that no consideration other than competence and independence enters into the choice. Beware of political agendas and jobs for the boys. COMPETENCE and WILLINGNESS to work for the university are essential.

Leadership and people are the key factors of success. Hence universities need to pay extra attention to the way their leaders are chosen. It is crucial that considerations other than the ability to perform as a leader of the Institution DO NOT enter into consideration.

Rector. The rector is the leader of the university and hencefore has the power to make all the strategic decisions. This competence should be accompanied by the power to implement the decisions. Of importance is to grant the rector the power to choose his or her team. Of course the concentration of decision making power in a small number of persons is not without risk. Hence clear mechanisms of control should exist. Usually these are vested on the board or on the body that has selected the rector, which is appointed for a number of years, 4 seems to be the more common, and may be reappointed once. Leadership qualities and recognition by the pairs seems to be the important, key, factors for success

²A group of three experts from Denmark, Italy and Portugal was asked by the CyD Foundation and the CRUE to contribute to the ongoing reflexion about the modernization agenda for Universities in Spain and in the present instance to do so by addressing the

subject of university governance and present the case of University of Aveiro in Portugal. Hence this document was prepared and its contents presented at a workshop on "Alternativas y Propuestas para la gobernabilidad

de las Universidades" that took place in Santander, Spain on 4-5 September 2008.

Self-governance and autonomy are different issues.

A university is viewed as self governed if its board and the rector or president emerge from an internal election process involving the different components of the university community. However such a university may have very little autonomy.

3. University of Aveiro case

In terms of governance and according to the national Law (published in September 2007) we have the following governing bodies:

Board consists of 19 members, with teaching and research staff, student and external stakeholder representation. Staff, who are elected by proportional representation, constitute the majority (10+1). Elected students (3) constitute at least 15% of the whole. External stakeholders, representing 30% of the whole (5), are co-opted by staff and student members; one of them will take the chair. Mandates are of 4 years, except for students (2 years). The duties of the board are to elect its chair from the external stakeholders, organise the election of the rector, approve strategic and budget plans, set fee levels, approve consolidated financial reports, approve property transactions. The chair convenes and presides; s/he does not represent the institution publicly. The board normally meets four times a year; it may invite non-voting members. The rector takes part on the meetings without voting power.

Rector is the senior authority within the HEI and its official representative without. S/he is elected by the Board, in secret ballot and by majority vote and can be dismissed on a two-thirds majority. S/he may be an academic/researcher from within or without the institution, from Portugal or from abroad. The rectoral term of office is 4 years, renewable once. The powers of the rector consist in: presenting to the general council a draft medium-term strategic plan, draft scientific and pedagogic policies, for budget and fee levels, for property transactions, and for the creation and closure of organic entities. In addition, the rector/president approves the creation and closure of degree programmes; allocates student numbers from the global figure specified by the ministry; takes full responsibility for human resource and financial management and for QA; awards honorary degrees and titles; guarantees the good functioning of the institution. In the case of University of Aveiro is the

rector that appoints Deans or Heads of Departments, which are nominated by a search committee reporting to the Rector.

Management Council consists of 3 members, including the rector that chairs, one vice-rector and the head of the administration. It is charged with administrative and financial management, management of human resources and of the property portfolio.

Participation on decision making and coordination of functions is achieved through two committees: The scientific and pedagogical council both chaired by the rector, or a vice rector on the rector's behalf.

Scientific Council: Membership is by election; eligibility is limited to faculty and researchers, but with the possibility of invited external participants. Advises the rector on issues related to scientific and academic matters, to the degree portfolio and its management, to research policy and its management and on quality assurance.

Pedagogic Council: In which staff and students are equally represented. The remit of the pedagogic committee includes the assessment of teacher performance, at institutional and individual levels.

Management Council: There is a standing invitation extended to all the deans to take part on the meetings of this committee. Right of vote belongs to the Rector, one Vice-Rector and the Administrator.

The legal entity of a public university. The (RJIES) new Law

Public University (in Portugal) may have legal entity as

- Instituto público (capacity to contract, to hire staff, to set budgets and develop policies), or
- Fundação pública de direito privado (capacity to contract at higher level, to hire staff and **set their pay**, to set budgets and develop policies. To own property and assets and to earn money).

Fundação pública de direito privado

- Human resources of the university will be employees of the foundation and not public servants.

- The foundation owns property and assets which are managed according to private law.
- The foundation has 5 trustees nominated by the Government. This body does not interfere with the university management at all.
- Their approval is needed to property deals above a certain level.

The decision to become a public foundation is vested on the board. In the case of a decision still in 2008, the decision should be taken by the Assembleia Estatutária.

The Assembleia Estatutária is a board of 21 persons: 12 elected academics, 3 students and 5 external personalities. The rector presides.

A most important point in the new Law:

The new statutes are to be approved by the Assembleia Estatutária.

4. Conclusion

The Assembleia Estatutária decided

- To open up the negotiation process to become a public foundation.
- Construct a simple (streamline) governance model.
 - Small effective board. (19=10 ac+5 ex+3 st+1 ad)
 - No independent faculties.
 - Powerful rector. The rector chairs the search committee and nominates the deans.
 - Professional management

How we have/are doing it:

- Explain internally.
- Guarantee conditions:
 - The actual employees are to retain their status as Civil servants.
 - The employees of the foundation may have a different salary and special conditions.
 - Endowment.
 - Negotiations with the Ministry team and the minister himself. We are breaking new ground.

It is a opportunity that we cannot afford to miss.

The evolution of Politecnico di Torino within the italian university framework

Francesco Profumo, rettore Politecnico di Torino

The reforms that have occurred since the mid-1990s in the Italian university system aimed to place responsibilities on universities and to transform the role of the Ministry of Education, University and Research (MIUR) from system regulator to coordinator with power of guidance.

As a matter of fact, the Ministry was directly responsible for the decisions about the development of universities, it regulated the range of courses by making them as homogeneous as possible throughout the country, it settled the staff financial and legal conditions, it approved human resources development plans by covering all the costs, it dealt with the whole property assets and it set out tight bonds to the use of resources. For a long time this impeded universities to self-finance, since almost all their activities depended on the Ministry itself.

The other main group of participants in the Italian university system was the academic staff. Within the ministerial regulations, they exercised their scientific and teaching independence, they ruled themselves collectively –sometimes in a slightly self-referential way– they attempted to safeguard the balance of interests when making decisions and they paid much attention to the reference scientific community, since the career of a university professor depended on the consent of their peers (it was the professors themselves who decided the advancement of their colleagues!).

Since they had little decision-making power, universities were therefore merely considered as local centres for activities that were set by the Ministry. The Chancellor, who had a limited term of office, acted as a reference point for the outside, almost as a right-hand man who operated the choices adopted at a centralised level, while decisions were taken by the corporate bodies of each university, within which all the components of the academic structure were represented (professors sorted by levels, disciplines, faculties and departments, etc.).

A first change occurred when the socio-economic system started to demand more effective answers from universities, even in relation to the costs and the poor levels of efficiency that such organised system determined in order to become a mass university to which it was asked to pay more attention to the transfer of knowledge for the economic and social development.

For this reason important reforms have been set in order to give universities a wide and solid autonomy.

Thanks to the new regulation, a first essential shift occurred when the assignment of ministerial funds was allocated without bond of destination and a major attention was paid not only to turnovers but also to the results of the activities as well. This way universities gained administrative, managing and accounting independence. They were also able to define their own range of courses, their plans to develop human, building and logistics resources and in which areas to focus their research. Besides, since they were no longer receiving specific and total cover funds from the Ministry, universities had to organise their balances through business plans and alternative development scenarios, differentiating the funding resources.

Afterwards, the MIUR has introduced sophisticated systems to assess the university system (even though the assignment of funds are not always allocated according to a meritocratic criterion yet). A first evaluation exercise in the assignment of the Italian ministerial funds has started as well, following the English RAE. Besides, a formula has been adopted to focus both on merit and on the ability to identify external sources to fund research. The bonds of productivity have become more demanding for career development and the assessments of the activities of researchers are undertaken more frequently. Last but not least, a national Agency has been settled to both assess the minimum requirements for the courses of study and to set the need to certify the quality of the courses of 1st and 2nd degree.

The local governments have thus become a substantial funding source, both for the building and infrastructural sides and for other future activities, subsequently the amendment of the regulation. The reform of Title V of the Italian Constitution (2001) allows indeed to develop plans and laws for both research and local university education. Regions are now the main point of reference for Italian universities and thanks to their support it is possible to develop both services and a dialogue with the local area in order to boost its progress. On the other hand, Regions themselves have realised how important universities can be as a source of ancillary industry, both in terms of income and productivity.

Within this framework the problems that affect the Italian university system are even more manifest. All in all, research and teaching methodology lack in efficiency, in decision-making smoothness, in maximisation of the result. Due to a proliferation of graduate courses and

teaching subjects and to new decentralised campuses, the system is now more severe and with no discretionary power for future choices.

This situation was indeed provoked by the fact that universities are part of the public administration with the academic staff without a contract and entirely safeguarded, but the causes of it can be easily found in the relationship between the autonomy allowed by the Ministry and the internal governance mechanisms developed by universities themselves.

The Ministry has however proved to be fairly farsighted, even though over the years it sometimes happened to be inconsistent and unable to properly coordinate the system and has approved regulations that limited the autonomy of universities. The latter, on the other hand, were not capable of developing their managing tasks and the hesitation of the MIUR to grant universities a complete autonomy has occurred due to the inability of the universities to rearrange their own management.

As a matter of fact, there is a considerable number of sizable Italian universities that need to be managed not by balancing the interest of the plurality but focusing on strategic decisions and on continuous risk management analysis.

The situation of Politecnico di Torino in the Italian framework shows some peculiarities. It was established in 1906 with the merger of the Regio Museo Industriale Italiano (Royal Italian Industry Museum), set up in 1862 following the models of the English and French ones, and the Regia Scuola di Applicazione per Ingegneri (Royal Technical School for Engineers), founded in 1859. Politecnico di Torino has a similar history to the one in Zurich and in Lausanne, the one in Delft, to Institut National Polytechnique de Grenoble, to Imperial College in London, to Technical University in Munich and to Università Politècnica de Catalunya, but also to the older Ecole Polytechnique in Paris, established in 1794. It is a “young” university in comparison to many others in Italy and, above all, it is specialised in technical-scientific disciplines – engineering and architecture. Its mission is well defined and clearly declared in the Multiannual Strategic Plan approved in 2007: “to be a research university worldwide, rooted in the local area and able to supply a training service aimed at innovation and quality and to guarantee our students a successful career”.

Politecnico di Torino is a middle-sized university, with 116 courses (34 of 1st degree, 35 of 2nd degree and 47 of 3rd degree) and about 28,000 students. It records a yearly average growth by 8% of enrolled students, it employs almost 900 academic staff and as many technical and administrative workers, with over 1,000 research allowance holders and PhD students. In addition to the urban teaching campuses, it counts five decentralised centres in Piedmont and Aosta Valley, six Faculties (two of Architecture and four of Engineering) where the teaching activities are held, and 18 departments committed to research.

The sources of Politecnico's balance clearly proves its peculiarity compared to other unspecialised Italian universities: it has an income of 300 million Euros— not including clearing accounts— the impact of ministerial funds is about 42% and the income for commercial activities, for contracts and conventions exceeds 30%. The university has therefore a high ability to self-finance. Besides, the activity of service transfer is particularly substantial: about 20 are the current operating spin-offs, circa 70 are the registered patents, over 20 million Euros is the turnover of the affiliated companies.

As to expenses, one third of the balance of the university is currently employed in equity investments, another third is absorbed by the salaries for staff and collaborators, whereas the Departments usually pay out 5 million Euros on scientific equipment.

Our university is recently experiencing a great internationalisation and dialogue with other countries: about 36% of the enrolled students come from abroad or from other Italian Regions, 15% are foreigners and are from 66 different countries (above all China, Pakistan, Romania, Albania and Morocco). Amongst the students enrolled in the second degree courses, one out of four has completed the first degree in another university and 13% of the enrolled students are foreigners (compared to 4% of 5 years ago).

Politecnico di Torino is also investing abroad to open some Campuses. In China the project has already been launched and some researchers of Politecnico di Torino are working there. In Pakistan a feasibility study has been carried out and this should lead to the opening of a local campus, while negotiations for a campus in Dubai and one in Uzbekistan have been entered. Many agreements have been reached in order to obtain the double degree and over 150 international conventions have been signed.

Internationalisation is the main focus of research activities, besides the teaching ones. About 44 projects

within the VII Framework Programme have been approved after only one year of it being in force, for a total funding of 9.7 million Euros. For some of these projects our university is the coordinator of the international network. Thanks to Regione Piemonte, to the local bodies and banks, over last year about 100 two-year contracts with senior researchers coming from the main foreign research centres have been signed.

These achievements are the outcome of farsighted choices that entirely exploited the autonomy granted through the enforcement of mechanisms of internal assessment and of productivity stimulation, anticipating in some occasions the ministerial policy-making.

In order to systematise its own ability to perceive and foresee changes, Politecnico di Torino has started an internal process of consultation and comparison that in 2007 led to a Multiannual Strategic Plan, supplied with careful financial analysis and human resources development plans.

Amongst the first actions related to it are the internal organisation rearrangement, the modernisation of administrative processes, the computerisation of services and the set up of new structures to support research, teaching methodology and internationalisation. The future steps will achieve the set up of thematic aids to support the development of great and innovative scientific areas (i.e. Nanotechnologies, ICT) as well as the association of internal structures in order to share knowledge and responsibility.

A further goal is to rationalise the range of courses in order to reduce costs and, at the same time, to increase quality through a stronger collaboration with scientific research. As to Research Doctorates, Politecnico di Torino has been the first one in Italy to introduce an aggregation and training School for all the students and it is now considering new initiatives of rationalisation and connection with the productive and industrial system.

This innovative process has been undertaken without modifying the government structure that is still characterised by the collegiality and the plurality of the organs. The possibility of introducing new models of governance is yet being studied.

It is important to underline that it was possible to achieve what we did thanks to favourable circumstances. Piedmont stands out for its industrial economy and our university is focused on the technical-scientific sectors and has always offered services to the productive world. In 2006 Turin has hosted the XX Olympic Winter Games, an event that enhanced the initiatives of development and growth of the local area

and its economy. Even the crisis of the automobile sector that occurred a few years ago, although it had been a strain on the city, has led to a higher awareness of the need to found future development on knowledge and innovation, and it has therefore attracted local investments. The local area is progressively setting up numerous research centres of great international companies (GM, Microsoft, Oracle, etc.) and the requests for collaboration that our university receive are steadily increasing.

From a legal point of view, thanks to the regional law for research that came into force in 2006, the public local bodies set up a regional system for research, through the rationalisation, the integration, the coordination and the strengthening of the existing competences and resources. The regional law for universities, which is being developed, should move in the same direction.

Last but not least, an important factor that granted growth was the choice that had been taken in the late 1990s to found the development strategy of our university on a real estate investment. The "Cittadella Politecnica" had to become Turin's incubator of knowledge, a place where to set up research and the development centres of great companies. From next year onwards investments will be undertaken in the Cittadella dell'Architettura as well, developing the results obtained in 2008 when the city was World Design Capital.

Politecnico di Torino was indeed able to exploit its own autonomy thanks to its will and the continuous comparison with the outside world. For this reason, our university should pay attention to accountability and develop new competences. Now it is the region itself that presses our university to invest in internationalisation, aware of the importance of both foreign students and teachers who can share with us a new experience and who can promote in their countries the potential of Piedmont, thus enhancing the development of new partnerships.

Politecnico di Torino is experiencing growth that will endure over next years. It firmly believes that the results obtained also in the international ranking within the technical universities are to be steadily improved (57th place in the world, 7th in Europe, 1st one in Italy amongst the Engineering Schools, according to the 2008 Jiao Tong University Shanghai ranking). It wants to become the reference university for the international networks, it wants to be well-known and wants to achieve a key-role within the scientific community as well as being an increasingly wider place where Italian and foreign students want to acquire skills and grow both as a future managing class and as citizens through high quality training and an international atmosphere.

Sobre el gobierno de las universidades privadas: hacia un adecuado equilibrio entre académicos y profesionales de la dirección

Ángel J. Gómez Montoro, rector de la Universidad de Navarra

Se me pide una colaboración sobre el gobierno en las universidades privadas, quizá porque en un anterior artículo en esta publicación apuntaba que sus más relevantes aportaciones al panorama universitario español tenían que ver precisamente con el modo de dirigir y administrar la institución universitaria. Agradezco mucho la oportunidad que se me ofrece de profundizar en el siempre atractivo tema del buen gobierno, entre otras razones, por lo que esta reflexión me ayuda en mis obligaciones cotidianas como rector.

Me permito comenzar con un par de consideraciones previas. La primera es que el tema tiene gran amplitud y en las líneas siguientes me centraré sólo en un aspecto determinado y parcial. La segunda puede resultar obvia: nada de lo que en adelante se afirme es privativo de la iniciativa privada. Sin desconocer que la condición pública obliga a unos criterios de gestión específicos, estoy convencido de que el gobierno de una organización depende de una diversidad de factores (no sólo de uno, como puede ser la titularidad jurídica y su correspondiente marco legal), y primordialmente, del humano. Por tanto, creo que debemos enfocar esta cuestión más allá de la dialéctica público-privado –presente en nuestro contexto cultural más de lo que debería cuando de educación se trata–, aunque sólo sea porque, en mi opinión, a las personas a las que sirven nuestras organizaciones hace tiempo que les importa, sobre todo, la calidad del servicio.

Cada vez más, el buen gobierno de las universidades es objeto de estudio por la propia comunidad académica, tanto en Europa como en Estados Unidos, hasta el punto de generarse un área de conocimiento, con cursos de especialización para directivos, abundante bibliografía, revistas especializadas, cátedras, incluso verdaderos gurús dedicados a las conferencias y la consultoría. Y hoy aparece también como una de las preocupaciones en la universidad española, tal y como quedó de manifiesto, por ejemplo, en el encuentro “Alternativas y propuestas para la gobernabilidad de las universidades”, organizado conjuntamente por la CRUE y la Fundación CYD y que se celebró en Santander el pasado mes de septiembre. Pero, aunque este esfuerzo de reflexión, sin duda positivo, parezca relativamente reciente, es necesario constatar que de un modo más o menos implícito siempre ha estado presente. Las universidades han tenido desde su origen medieval reglas y normativas legales en las que se plasmaban métodos específicos y ciertamente peculiares de

gobierno, vinculados a la conciencia de que la naturaleza de sus fines exigía un grado de autonomía particular y unas formas propias de relación interna entre los *maestros*, y entre éstos y los *escolares*.

No soy un especialista en la materia y no pretendo hacer un *status questionis* de las teorías circulantes sobre el buen gobierno en la universidad, ni mucho menos aportar la mía propia. Sí quisiera fijarme en el elemento que, a mi modo de ver, resulta más interesante de la reflexión actual en ese ámbito, por sus efectos prácticos: la conciliación de los rasgos específicos de la universidad, derivados de su doble finalidad institucional, docente e investigadora, con los aspectos generales que presenta en cuanto organización, para cuyo buen gobierno puede beneficiarse de los conocimientos aportados por la ciencia contemporánea del *management*.

En ese sentido, y dicho de una forma directa, lo que se debate es hasta qué punto las universidades pueden ser dirigidas como cualquier otra institución o empresa. A partir de este planteamiento surgen otras cuestiones de evidente influencia en el gobierno universitario: ¿Cuál es el papel de los directivos no académicos en el gobierno? ¿Han de estar siempre subordinados a las decisiones de los académicos con responsabilidades directivas? ¿Debe haber ámbitos de decisión reservados exclusivamente a los profesores? Por el contrario –y sin llegar al cinismo de cierto directivo que en una ocasión me dijo que la universidad era demasiado importante para dejarla en manos de los académicos–, ¿existen aspectos de la universidad en los que por su intrínseca complejidad técnica sólo deberían decidir los ejecutivos profesionales?

No creo que estas preguntas tengan una respuesta unívoca, entre otros motivos, por la misma diversidad de fines y estructuras que puede observarse en el contexto universitario internacional. Sin obviar las aportaciones valiosas que hay en los modelos teóricos que aspiran a ofrecer criterios generales, personalmente me ha resultado más útil conocer las fórmulas reales de otras universidades, su modo concreto de resolver esas preguntas, en los que subyace, sin duda, una idea de universidad. En los párrafos siguientes, me gustaría ofrecer algunas ideas al respecto, basadas en mi experiencia en la Universidad de Navarra, sin ninguna pretensión, como es natural, de establecer reglas universalmente válidas.

Es claro que una de las grandes tendencias de la Universidad es el creciente peso en su funcionamiento del personal de administración y servicios. Basta pensar que en las universidades norteamericanas de prestigio no es raro que su número triplique o cuadriplique el de la plantilla de profesores. Es un fenómeno complejo, con múltiples causas, relacionado con la necesidad de nuevos servicios y de mayor calidad por parte de los estudiantes, las empresas y también de los propios profesores. Pienso, por ejemplo, en las unidades de apoyo a la investigación, cuya tarea (permítaseme la broma) hace más soportable para el profesorado una cierta paradoja de la situación actual: crece la ratio personal del PAS-*profesor*, mientras no deja de afirmarse el lugar central de este último en la institución universitaria.

La tendencia presenta un aspecto cuantitativo, pero, sobre todo, cualitativo, pues también es cierto que se ha incrementado la importancia de los directivos profesionales en el gobierno. Desde sus inicios, la Universidad de Navarra contó en las juntas directivas de sus facultades y escuelas con la figura de un secretario, que no es un docente ni tampoco un técnico, sino un directivo profesional que, junto a los vicedecanos y el decano (éstos sí académicos), tiene la responsabilidad del gobierno del centro. El secretario suele tener a su cargo el *staff* técnico y administrativo y competencias importantes –ejercidas colegialmente–, como por ejemplo la promoción de nuevos alumnos.

En el máximo órgano de gobierno, el Rectorado, tres son los cargos ejercidos habitualmente por profesionales de la dirección: el secretario general (con las funciones habituales de este cargo en la universidad española), el administrador y el gerente. Estos dos últimos llevan el peso de la gestión económica. El administrador es responsable de la obtención de fondos extraordinarios y, en general, la dimensión económica del desarrollo corporativo (de él dependen, por ejemplo, los equipos dedicados al *fund raising* o los que facilitan la relación con las empresas y la transferencia de resultados de investigación). El gerente, dedicado a la correcta administración de los recursos, tiene a su cargo servicios fundamentales en la actividad cotidiana, como dirección de personas, instalaciones, o la tesorería.

Actualmente, además, las tareas de comunicación institucional están integradas en el Rectorado, de

manera que se pueden desarrollar, con la ayuda de profesionales especializados, todas las labores de comunicación interna y externa, de importancia creciente.

Estos cargos no sólo aportan unos conocimientos de gestión que normalmente son distintos a la formación del profesorado universitario, sino que además añaden otra ventaja: por regla general, permanecen en su puesto más tiempo que los académicos, lo cual aporta también una continuidad en los cambios que, debidamente administrada, es buena para la institución.

Esta participación en las responsabilidades de gobierno de académicos y directivos profesionales, que necesita de una actitud prudente y equilibrada por parte de todos, no está exenta de incomprensión y dificultades, pero la experiencia ha sido históricamente positiva. De mi conocimiento directo de ella he podido extraer algunas conclusiones. En primer lugar, que resultan claves la trayectoria personal y el estilo directivo de esos profesionales de la gestión. No se trata simplemente de que conozcan bien en qué consiste el trabajo universitario; eso sería una exigencia general: cualquier directivo debe conocer el *core business* de su empresa. Me refiero a una verdadera afinidad con los fines docentes e investigadores y las formas de relación

características de una institución que tiene como uno de sus ejes principales la libertad de cátedra. Deben tener una cierta inquietud intelectual y sentirse cómodos en una cultura que, como señala Balderston, es “colegial, deliberativa y consensual” en sus procesos de toma de decisiones³. Además, es muy importante que asuman ejercer sus responsabilidades de forma colegial. Sí efectivamente plantean y resuelven los problemas en equipo, contando con la visión de sus compañeros profesores (tendente de ordinario al largo plazo, esencial en una institución como la universitaria), se asegura que los criterios académicos estén siempre presentes en la toma de decisiones. Y además se produce otro efecto que me parece especialmente destacable desde el punto de vista de las preguntas que hacíamos al principio: se genera un flujo de ida y vuelta. Los académicos aprenden a observar las cuestiones de gobierno desde la perspectiva puramente gerencial y se acostumbran (nos acostumbramos) a manejar conceptos y métodos que, si no se ven como algo ajeno a nuestra misión, resultan muy útiles.

Adquirimos así por la vía de la experiencia un aprendizaje extraordinariamente valioso. En ese sentido (y apunto ahora otras de las reflexiones sobre el buen gobierno que quería compartir), creo que esos conocimientos merecen ser completados con formación específica, impartida por expertos en

buen gobierno y dirección de organizaciones. De nuevo aquí transmito mi experiencia. El IESE, nuestra escuela de negocios, ha impartido cursos sobre cuestiones generales de la acción directiva para decanos y miembros del Rectorado. Todos los participantes han valorado positivamente los contenidos y varios de ellos han comentado después que lo aprendido les sirve para decidir mejor en su día a día como gobernantes.

Un antiguo rector de la Universidad de Michigan, James Duderstadt, ha escrito que “en realidad, las universidades, como cualquier otra institución, dependen cada vez más de un liderazgo fuerte y una dirección eficaz, si quieren afrontar los retos y oportunidades de un mundo cambiante”⁴. No sé si cabe ofrecer una solución global al problema planteado al comienzo: hasta qué punto las universidades pueden considerarse una organización como cualquier otra. Pero sospecho que un buen conocimiento de la práctica directiva que podemos denominar “estándar” (obtenida mediante lecturas, cursos o simplemente compartiendo experiencias con directivos y empresarios) ayudará en cada caso a tener una respuesta propia.

3. Balderston, Frederick E., *Managing today's university*. Jossey Bass, San Francisco, 1995, págs. 332-333

4. Duderstadt, James J., *A University for the 21st Century*. The University of Michigan Press, Ann Arbor, 2000, pág. 162.

La Universitat de Vic, un modelo singular de universidad

Assumpta Fargas i Riera, rectora

Introducción

La Universitat de Vic, reconocida por la Ley 5/1997, de 12 de junio, del Parlamento de Catalunya y aprobada por unanimidad de todas las fuerzas políticas presentes en aquellos momentos en la Cámara, atendiendo a un conjunto de características que la identifican y que repasaremos acto seguido, constituye a día de hoy un modelo singular, y me atrevería a decir que innovador, dentro del sistema universitario catalán y en el conjunto de universidades del Estado.

A grandes rasgos, se trata de un modelo de universidad a medio camino entre el modelo público y el privado, tanto con respecto a la titularidad y a la financiación como a la estructura organizativa. Pero este modelo, por su condición de único, a menudo es poco conocido. Se trata de un modelo que, por el hecho de no coincidir con los comúnmente establecidos y concebidos de manera dicotómica (público/privado), es también con frecuencia no del todo reconocido. Un modelo, no obstante, que, al combinar hábilmente elementos de uno y otro, y toda vez que el papel que la sociedad de hoy pide a la universidad pública hace entrar en crisis algunas de sus estructuras y algunos aspectos de su sistema de gobierno, cada día que pasa demuestra mejor su eficacia, despierta más interés y empieza a ser más (re)conocido. En este último sentido creo que hay que interpretar –y agradecer– la invitación a participar en el informe de una institución comprometida a promover y reflexionar de manera abierta sobre la contribución de las universidades al desarrollo económico y social del país como es la Fundación CYD.

Pero antes de entrar a describir las características esenciales que definen el modelo de la Universitat de Vic y a destacar algunos aspectos de su sistema de gobernanza, y a fin de que unos y otros queden debidamente enmarcados y puedan resultar más fácilmente comprendidos, es imprescindible hacer un breve recorrido histórico y repasar su situación actual.

Los antecedentes

La historia de la Universitat de Vic –situada en una ciudad de 40.000 habitantes, capital de la comarca de Osona, con 150.000 habitantes, una larga y fuerte tradición cultural, y a 65 km de Barcelona–, como tantos otros proyectos, parte de una amenaza convertida en oportunidad. La Ley General de

Educación de 1970, conocida como ley Villar Palasí, al establecer que las escuelas de magisterio o bien debían desaparecer o bien transformarse en escuelas universitarias, propició que la Escuela de Magisterio de la Iglesia “Balmes”, situada en Vic, propiedad del obispado y a cargo de la congregación de las Dominicas del Pare Coll, debiera abandonar su actividad. La pérdida de esta institución educativa de larga tradición pronto fue vista como una gran y triple oportunidad. En primer lugar, la de poder disponer de estudios superiores en la ciudad con la creación en 1977, gracias a la iniciativa ciudadana y municipal y de un grupo entusiasta de profesores y tras un largo proceso y varias vicisitudes, de la Escuela Universitaria no estatal de Formación del Profesorado de Educación General Básica “Balmes” de Vic, adscrita a la Universitat de Barcelona y bajo la tutela del Patronato del Colegio de Sant Miquel, de enseñanza primaria y secundaria. En segundo lugar, la oportunidad de poder comenzar de algún modo un proyecto que algún día podría culminar en una universidad propiamente dicha. Y en tercer lugar, la oportunidad de poder recuperar para la ciudad su secular tradición universitaria.

A partir de 1985 la titularidad de la mencionada escuela de magisterio la asumió la Fundación Universitaria Balmes, creada por el Ayuntamiento de Vic y la misma escuela y regida por la Ley de Fundaciones Privadas del Parlamento de Catalunya de 1983. Siempre gracias a la iniciativa municipal y a una fuerte implicación de las instituciones de la ciudad y de la comarca, tal como lo expresa Ricard Torrents, fundador y primer rector de la Universidad de Vic, la semilla de la Escuela de Magisterio fructificó. En 1985 se integró la Escuela Universitaria de Enfermería, creada el 1979 como reconversión de la antigua Escuela de Ayudantes Técnicos Sanitarios del 1974 y adscrita a la Universitat Autònoma de Barcelona.

Este núcleo inicial se vio rápidamente y progresivamente ampliado con la creación, dos años después, de la Escuela de Estudios Empresariales de Osona, adscrita de nuevo a la Universitat de Barcelona; cuatro años más tarde con la creación de la Escuela Politécnica Superior, adscrita esta vez a la Universitat Politècnica de Catalunya; y ocho años más tarde con la de la Facultad de Traducción e Interpretación, de nuevo adscrita a la Universitat de Barcelona. A partir de este momento la unificación de la titularidad jurídica de los centros dentro la Fundación Universitaria Balmes se expresó con la denominación Estudis Universitaris de Vic, como una

manera de reafirmar el objetivo de ampliar progresivamente el número de enseñanzas y como un camino para lograr en un futuro una universidad plena en Vic.

Un total de ocho titulaciones, varios cursos de postgrado, una escuela de idiomas, una editorial universitaria –Eumo Editorial, acrónimo de Escuela Universitaria de Maestros de Osona– con una veintena de colecciones y un catálogo vivo de más de setecientos títulos –manuales universitarios, materiales escolares, revistas científicas, etc.–, una empresa de diseño gráfico de reconocido prestigio –Eumogràfic–, producciones audiovisuales, una universidad de verano, una notable actividad congresual, todos los servicios propios de una universidad, 3.500 estudiantes, 300 profesores, un centenar de profesionales de administración y servicios, una trayectoria docente de calidad y una probada vocación de servicio público y al país es el bagaje con el que el 21 de mayo de 1997 el Parlamento de Catalunya reconocía por ley a la Universitat de Vic, doscientos ochenta años después de que Felipe V, en 1717, aboliera su Universitat Literària y sólo dos años antes de cumplirse el cuatrocientos aniversario de su creación, ocurrida el 1599.

Situación actual

Diez años después de aquel reconocimiento, la Universitat de Vic es una realidad consolidada, con 29 titulaciones impartidas en sus cinco centros actuales –Facultad de Educación, Facultad de Ciencias Humanas, Traducción e Interpretación, Facultad de Empresa y Comunicación, Escuela Politécnica Superior y Escuela Universitaria de Ciencias de la Salud–, un crecimiento sostenido de alumnos en momentos de disminución general de la demanda hasta llegar a los 4.500 actuales, un 75% de los cuales en primera opción, y un altísimo índice de fidelización y de inserción laboral de sus titulados. Una realidad que ha dado cumplimiento a las expectativas que se habían generado en el momento de su reconocimiento, tanto con respecto a la docencia, la investigación y transferencia de conocimiento, como a la implicación con la sociedad, las tres misiones de toda universidad.

De manera general, y por lo que a la docencia se refiere, la Universitat de Vic actualmente está plenamente inmersa en el proceso de adaptación al Espacio Europeo de Educación Superior, con cuatro títulos de grado experimentados como plan piloto,

dos grados ya implantados, un mapa de titulaciones en proceso de verificación y varios másters oficiales y programas de doctorado implantados o en curso de aprobación. En lo que se refiere a la investigación, un primer y un segundo plan de investigación han permitido incrementar los resultados de los grupos de investigación y la actividad de cátedras y centros de estudios, y hacer al mismo tiempo una apuesta decidida por la transferencia de conocimiento fortaleciendo su estructura de apoyo con la creación de la Oficina Técnica de Apoyo a la Empresa (OTSE). Y en relación a la tercera misión, cabe destacar también la actividad del Aula L3 de Formación Continuada, del Centro de Innovación en Formación y Educación, de los Servicios Lingüísticos, de la Escuela de Idiomas o de la Universidad de Verano. Este conjunto de actividades ha sido fruto de la elaboración y posterior aplicación del Plan Estratégico 2005-2010 de la Universitat de Vic, que ha tenido repercusiones importantes también en la mejora de la gestión académica, económica, de los recursos humanos y de las infraestructuras, así como en la implantación de procesos de evaluación y mejora de la calidad en vista al desempeño de sus objetivos basados en los principios de transparencia, eficiencia y rendición de cuentas.

A lo largo de estos años, la Universitat de Vic ha ido conformando, pues, un modelo singular dentro del sistema universitario catalán basado, sobre todo, en un compromiso explícito con la sociedad, el territorio y el país y que se ha ido configurando a través de reformas importantes en sus sistemas de financiación, de gobierno y de funcionamiento.

Sistema de financiación

Una situación económica delicada de la Universitat de Vic de una parte, y su probada contribución al sistema universitario catalán por otra, hicieron necesaria y al mismo tiempo posible, a partir del año 2002, la aportación de recursos públicos por parte de la Generalitat de Catalunya a través de contratos-programa. En este sentido, hay que tener presente que cuando la demanda superaba de mucho la oferta de plazas universitarias la Universitat de Vic suplió las carencias del sistema público –y continúa haciéndolo todavía ahora en algunos ámbitos–, y esto sin tener en cuenta el papel que ha tenido como factor de desarrollo y progreso del territorio y sus habitantes (un impacto de más del 1% del PIB) y el hecho de que haya sido bien gestionada contando con unos recursos bastante limitados: el primer contrato-programa se suscribió el curso 2002-2003, actualmente cubre el 27% del presupuesto y el resto de recursos provienen de las matrículas de los estudiantes. Asimismo hay que tener en cuenta que, para ser competitiva, la Universitat de Vic ha tenido que establecer el precio del crédito muy por debajo

de la media del de las universidades privadas –todas situadas en Barcelona– pero naturalmente muy por encima de la media del de las universidades públicas, cosa que, sumada a la distancia geográfica, representa un *handicap* para la captación de estudiantes. También se debe tener en consideración que actualmente la Universitat de Vic acoge al 2,5% de la demanda universitaria, mientras que los recursos públicos que recibe no llegan a representar el 1% de la financiación que perciben las universidades públicas en su conjunto.

Aun cuando la fórmula de los contratos-programa ha sido decisiva y continúa siendo todavía muy válida –por no decir imprescindible–, se empieza a percibir agotada a día de hoy como única vía de financiación, puesto que presenta varios inconvenientes. En primer lugar, la duración de cuatro años, que dificulta el establecimiento de políticas a largo e incluso a medio plazo, cosa imprescindible para una institución como la universidad. Una duración que, en la práctica, el proceso de negociación, generalmente largo, todavía limita más. En segundo lugar, el grado elevado de incertidumbre que comporta la fuerte dependencia de las negociaciones de la voluntad política del gobierno de cada momento. Y en tercer lugar, la naturaleza propia de los contratos-programa, los cuales al consistir en instrumentos para la consecución de objetivos determinados para la mejora en ámbitos diversos, deja poco margen para la financiación del gasto corriente y mucho menos todavía de las inversiones.

Titularidad

La suscripción de estos contratos-programa hizo cambiar sustancialmente a la Universitat de Vic por el hecho que implicó la presencia de tres miembros del Gobierno de la Generalitat en el Patronato de la Fundación Universitaria Balmes (FUB), su entidad titular. En estos momentos, son patronos de la FUB la comisionada para Universidades e Investigación, que ostenta la Vicepresidencia, el director general de Universidades y el subdirector general de Planificación Académica Universitaria y del Espacio Europeo de Educación Superior del Departamento de Innovación, Universidades y Empresa. De este modo, la realidad actual de la Universitat de Vic se aproxima más a un modelo público si atendemos a la presencia y participación de los poderes públicos en su gobierno y financiación: la Generalitat de Catalunya y el Ayuntamiento de Vic, con tres representantes y el alcalde como presidente, tienen mayoría en el Patronato de la FUB, el Ayuntamiento aporta la mayoría de edificios e instalaciones y aproximadamente el 30% de las actividades son financiadas por la Generalitat. Esta vertiente pública de la Universidad se ha visto potenciada todavía últimamente con la aprobación del Libro III del Código Civil de Catalunya que regula las

fundaciones, el artículo 331-2.2 del cual determina que son públicas las fundaciones que cumplen determinadas condiciones. Más concretamente, la de tener más del 50% de su patrimonio fundacional formado, con carácter permanente, por bienes o derechos aportados o cedidos por la Administración de la Generalitat o los entes locales de Catalunya o bien la de tener más de la mitad de sus miembros nombrados por la Administración de la Generalitat o por los entes locales, condiciones que concurren en el caso de la Fundación Universitaria Balmes.

Dejando a un lado los aspectos jurídicos y de financiación, también la manera de hacer y de sentir de la Universitat de Vic la acerca a lo que se podría denominar modelo público o, dicho de otro modo, la aleja de lo que habitualmente se suele asociar a los modelos privados estrictos, dependientes en su mayoría de entidades confesionales o de grupos empresariales. La Universitat de Vic tiene como misión el compromiso con el país, con su lengua y cultura, con sus ciudadanos y ciudadanas, con su territorio de influencia natural mediante acciones que la ayuden en su desarrollo económico y social; y quiere y procura que el precio por estudiar no sea ni económica ni socialmente discriminatorio, cosa que asegura con un buen sistema de becas y con precios moderados. Por otro lado, la Universidad hace suyos los principios de transparencia, equidad y rendición de cuentas, y lo demuestra en todos los ámbitos: desde la captación de alumnos, por la vía de la preinscripción universitaria; la contratación del PDI y del PAS, por la vía de un proceso abierto y transparente; la evaluación del personal docente e investigador, con sistemas homologados a los de las universidades públicas; o la gestión económica, a través de contabilidad analítica y auditoría de cuentas.

Sistema de gobierno

Órganos de gobierno

El Patronato de la Fundación Universitaria Balmes es el órgano de gobierno de la entidad titular de la Universidad, al cual, según sus estatutos y entre otras funciones, corresponde la aprobación de los presupuestos, de la oferta de titulaciones de grado, de másters y de doctorados, así como la creación, adscripción, supresión o fusión de centros y la creación, fusión y supresión de departamentos, a iniciativa propia o a propuesta del Consejo de Dirección de la Universidad, escuchadas las partes implicadas. También es el Patronato quien nombra tanto al rector/a, tras un periodo de consultas y habiendo escuchado al Claustro de Universidad, como al o la gerente, tras escuchar el parecer del rector/a, los cuales asisten a las reuniones de Patronato con voz pero sin voto. También es el Patronato, a propuesta del rector/a, quien nombra a

los vicerrectores/as, al secretario/a general y a los decanos/as y directores/as de los centros. Aun cuando el Patronato también actúa en cierto modo como órgano de participación social, puesto que además de los patrones representantes de la Administración cuenta con cuatro patrones representantes del entorno social y económico, sus estatutos prevén la creación de un consejo asesor o consultivo que, a manera de consejo social, refuerce la relación de la Universitat con el entorno económico y social y al mismo tiempo asegure su participación y la de la comunidad universitaria, la cual está también representada en el Patronato a través de cuatro miembros.

Según las Normas de Organización y Funcionamiento (NOF) de la Universitat de Vic, aprobadas por el Patronato y por el decreto 274/2003, de 4 de noviembre, y actualmente en proceso de revisión, los órganos de gobierno colegiados de la Universitat y de los centros son el Consejo de Dirección de la Universitat, formado por el rector/a, que lo preside, por los miembros del equipo de rectorado o Junta de Rectorado y los decanos/as y directores/as de los centros; y el Consejo de Dirección de Centro, formado por el decano/a o director/a, que lo preside, los jefes/as de estudios y los directores/as de departamento.

Órganos de participación y de coordinación

El Claustro de Universitat y el Claustro de Centro son los órganos de debate y participación de la comunidad universitaria. El primero, presidido por el rector/a, lo conforman el personal académico y de administración y servicios con situación de dedicación completa, los directores/a de las empresas vinculadas –Eumo Editorial y Eumogràfic– y el Consejo de Estudiantes, con una ponderación de voto del 80% para los primeros, del 16% de los segundos y terceros de manera conjunta y de un 4%

de los últimos. Como órgano de debate y participación, le corresponde pronunciarse sobre temas que afectan a la vida de la universidad, sobre el programa que presente el candidato/a a rector y sobre las modificaciones de las NOF. Por su parte, la Junta de Coordinación es el órgano colegiado de coordinación de los centros, servicios y empresas vinculadas y de asesoramiento y de consulta del Consejo de Dirección de la Universitat y está constituida por los miembros de este Consejo, los jefes/as de estudios, los directores/as de centros de investigación y de los institutos universitarios de investigación y los directores/as y responsables de servicios y de las empresas vinculadas.

Algunas reflexiones finales a guisa de conclusión

La Universitat de Vic, de naturaleza pública por lo que se refiere a la titularidad, privada con respecto al régimen jurídico, y mixta público-privada con respecto a la financiación y la gestión, tal y como acabamos de ver, constituye un modelo que a día de hoy no queda recogido en ningún marco legislativo universitario, el cual, como decíamos antes, parte de la dicotomía público-privado y regula para cada uno unos campos generalmente excluyentes. Una de las pocas intersecciones entre los dos ámbitos es la capacidad de las universidades públicas de adscribir centros privados o de crear estructuras y organismos privados para mejorar aspectos de su gestión y financiación, como por ejemplo fundaciones o sociedades mercantiles. Son muy escasas, en cambio, las posibilidades de que las universidades privadas puedan obtener recursos públicos estables si no es mediante convocatorias abiertas para actuaciones concretas, con algún caso excepcional como por ejemplo el de la Universitat Oberta de Catalunya.

Así pues, y dentro de este marco, una universidad como la de Vic no ha podido encontrar a día de hoy

un ensamblaje cómodo en el sistema universitario de Catalunya. Pese a la comprensión que siempre ha recibido y sigue recibiendo de las administraciones públicas catalanas y de los representantes políticos, la falta de un reconocimiento explícito de su modelo a menudo provoca, por un lado, una inmerecida exclusión de organismos y proyectos universitarios promovidos por estas administraciones públicas y, por otro, una inestabilidad financiera debida sobre todo a la incertidumbre de las negociaciones que la Universidad tiene que llevar a cabo periódicamente. Un modelo que con frecuencia calificamos de mixto o “híbrido” para huir de la dicotomía usual entre universidad pública-universidad privada con la cual no nos sentimos cómodos porque no se ajusta a nuestra realidad. Un modelo que a veces calificamos también de “propio”, siempre y cuando no se identifique con “particular” o hecho “a medida”. Un modelo que, sin querer pecar de presuntuosos, también podemos calificar de “innovador”, en la medida en que, como toda innovación, parte de la imaginación, del ejercicio siempre positivo de hacer de la necesidad virtud, de la conveniencia de encontrar fórmulas alternativas, pero válidas y eficaces, para conseguir los objetivos que se persiguen. Un modelo que incorpora los principios de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas, y que por lo tanto no pide ni privilegios ni tratos de favor; un modelo que, en la medida en que en determinados ámbitos demuestra una flexibilidad y una agilidad –ahora más que nunca muy necesarias y por ahora no siempre asumibles en modelos dotados de estructuras más rígidas y complejas–, puede y merece ser contemplado como otra vía, como un tercer modelo y, tal vez algún día, como *el* tercer modelo, ya sin la necesidad de tener que buscar adjetivos que lo acompañen y ayuden a identificarlo.

Volver del revés la universidad.

Gobernar una universidad de servicio público y gestión privada

Imma Tubella, rectora Universitat Oberta de Catalunya

Lucy Smith, ex rectora de la Universidad de Oslo dijo: “Intentar cambiar la universidad es como intentar trasladar un cementerio: no se puede esperar gran ayuda de los que están dentro”. Para empezar a enmarcar mi contribución, he tomado prestada una frase de Ortega y Gasset escrita hace más de setenta años que es de gran actualidad y que nos enfrenta con el discurso sobre la eterna reforma de la universidad, que en otros momentos se centró en abrir el foco a la investigación (Humboldt) o a las masas (Ortega), y que hoy se centra, al menos en Europa, en su gobernanza. Pero los discursos más brillantes no son suficientes para transformar las instituciones. De ser así viviríamos en el mejor de los mundos posibles. Para transformarse hay que actuar. Mi pregunta es: ¿realmente queremos actuar?

La universidad ha tenido, y tiene, un papel central en el desarrollo de la sociedad. Como institución educativa forma a ciudadanas y ciudadanos y les prepara para vivir en una sociedad en constante transformación. A pesar de que ésta es una de sus funciones básicas, ¿la universidad ha sabido transformarse a sí misma? Mi hipótesis es que no. No ha sabido transformarse como institución con la misma determinación con la que ha participado en el cambio social. Estamos ante una institución formada por personas activas y comprometidas, capaz de provocar grandes transformaciones a partir del conocimiento generado pero, al mismo tiempo, sin dejar de ser una institución de estructura y metodología altamente tradicional. Puede decirse que la universidad es una de las instituciones más antiguas y con mayor capacidad de resistencia al cambio.

El siglo XXI ha llegado con grandes retos: la globalización y la movilidad de las personas, el multiculturalismo, los avances tecnológicos, el fin de la distancia, la crisis financiera, la necesaria eficiencia en la gestión de recursos, y un nuevo tipo de estudiante que ha nacido con Internet. Estos retos, tarde o temprano, impactarán sobre las formas de quién enseña y cómo enseña, de quién aprende y a través de qué medio y de qué estructuras organizativas se enseña y se aprende.

Todos los diagnósticos apuntan a la idea de que únicamente una reforma profunda de las universidades en Europa, logrará la formación de graduados y graduadas superiores más preparados, y fortalecerá la investigación de modo que pueda llegar a ser uno de los motores del desarrollo económico, de la creación de riqueza y bienestar, y de la cohesión social que caracteriza el modelo europeo de sociedad.

Existen dos grandes modelos de universidad, el angloamericano y el europeo continental que conllevan tres diferencias fundamentales:

1. El modelo de financiación: por un lado, en Europa, mayoritariamente público, y en Estados Unidos, mayoritariamente privado pero con importantes programas de becas. Por otro lado no hay que olvidar que el gasto en educación superior en Estados Unidos representa el 3,3% del PIB cuando en Europa es el 1,5%, y en España, el 1,3%.
2. El profesorado: Europa tiene un sistema público de contratación docente e investigadora, centralizado y rígido que favorece la burocracia, el clientelismo y la endogamia. El modelo americano es más flexible y tiene claro que los mejores académicos atraen a los mejores estudiantes.
3. El modelo de gobernanza, muy distinto entre los dos modelos de universidad citados.

Según el ex rector portugués Alberto Amaral, las universidades se enfrentan a tres clases de crisis: crisis de legitimidad social (quizás uno de sus retos más importantes en el futuro próximo consiste en convencer a la sociedad civil de su papel crítico); crisis de hegemonía, como única productora de conocimiento, y crisis institucional, relacionada con cambios necesarios en la estructura de gestión y en la gobernabilidad.

En Europa, el Espacio Europeo de Educación Superior (EEES) ha hecho aflorar estas tres formas de crisis y difícilmente podremos ignorarlas. El EEES propone lo que hace quince años situó a la UOC en la vanguardia del cambio. Esto es: pasar de poner el énfasis en el concepto “enseñar” —con un modelo

centrado en el profesor como fuente de conocimiento y con poco interés en el mecanismo de aprendizaje del estudiante—, al de *aprender*, con el estudiante en el centro del proceso de aprendizaje y participando activamente en él. No olvidemos que nuestra *generación Google* aprende “haciendo” y de esta manera consigue la experiencia necesaria para razonar, construir estrategias y dar sentido a situaciones prácticas.

Yo estoy al frente de una universidad atípica creada en 1994, que decidió superar la distancia usando las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y que, debido a esta decisión, como ya he dicho, tuvo que repensar el modelo de aprendizaje situando al estudiante en el centro del proceso. Pero también tuvo que repensar su estructura, su organización y su gobierno para adaptarse al nuevo modelo.

Los proyectos que marcan rupturas fuertes de las tendencias arraigadas en nuestras sociedades provocan con frecuencia, por no decir que casi siempre, escepticismo e incompreensión. Con el tiempo, se normalizan e incluso quedan superados por otros que supieron seguir su camino. En el *Libro Blanco de la Universidad de Cataluña*⁵ elaborado por la Asociación Catalana de Universidades Públicas (ACUP), de la que la UOC es miembro, se dice, concretamente en el capítulo destinado a la gobernanza que “sería deseable que la universidad pública catalana tendiese hacia un modelo, ampliamente extendido por todo el mundo, que confía la responsabilidad económico-financiera, las relaciones con los agentes sociales y el nombramiento de la máxima autoridad académica a un *board* o consejo directivo integrado por miembros que, propuestos por diferentes instituciones socialmente representativas, incluyendo la propia universidad, son nombrados por el Gobierno”. De hecho, continúa el Libro Blanco, “la UOC ya presenta algunas de estas características”.

A partir de los años 90, algunos países europeos como Suecia, Dinamarca, Holanda, Gran Bretaña o Portugal, ya han establecido mecanismos de reforma de los órganos de gobierno de sus universidades

⁵. Libro Blanco de la Universidad de Cataluña, ACUP, junio 2008.

para asegurar mejoras en su gobernanza que, en la mayoría de casos, pasa por transformarlas en fundaciones públicas, dotándolas de equipos de dirección con presencia de representantes externos y sistemas de elección de los órganos unipersonales de decisión, por parte de los equipos de dirección o patronatos, de comités de alto prestigio académico, o por el propio Gobierno. La literatura internacional sobre educación superior y concretamente sobre gobernanza coincide en señalar que en el futuro el gobierno de las universidades será cada vez más un proceso abierto y colaborativo.

Crear un sistema de gobernanza flexible y eficiente y una estructura que asegurase la toma de decisiones rápida fue uno de los motivos que llevó a Gabriel Ferraté, fundador de la UOC después de más de veinte años de experiencia como rector de la Universidad Politècnica de Catalunya, a proponer a la Generalitat un modelo de universidad con un sistema innovador de gobierno, y a crear una universidad de servicio público con la misión de asegurar la enseñanza superior a distancia en Catalunya y en catalán. Si la UNED hubiera querido ser traspasada y hubiera aceptado asegurar este servicio en catalán, la UOC no existiría. Para gobernar este modelo de universidad se creó una fundación, hoy Fundación Pública, regida por un Patronato de mayoría pública pero con participación de la sociedad civil. Este Patronato es su máximo órgano de gobierno, representación y administración. El Patronato tiene funciones delegadas en una comisión permanente, que es el órgano permanente de gestión y administración encargada de los

asuntos ordinarios de la institución. Cuenta también con un consejo asesor, de carácter consultivo que además de reunir a distintos agentes sociales cuenta con la presencia de cuatro universidades públicas catalanas y una amplia representación de la sociedad. En cuanto a la Universidad, que forma parte de la Fundación, se gobierna mediante un órgano unipersonal, el rector o rectora, asistida por un gerente y por órganos colegiados, como el Consejo de Gobierno en el cual participan, además de la rectora y el gerente, los vicerrectores. Asimismo la Universidad cuenta con distintas comisiones específicas de las áreas académicas y de gestión. La participación de los estudiantes en el gobierno de la Universidad se canaliza a través de las comisiones de campus elegidas por los estudiantes.

Un buen gobierno, o al menos un gobierno ágil y flexible, combinado con una buena utilización de las TIC, ha permitido a la UOC mejorar su capacidad de innovación y enfrentarse al mayor grado de complejidad y interdependencia que caracteriza el nuevo entorno. Estamos en una sociedad que avanza a una enorme velocidad y este modelo de gobernabilidad también tiene que avanzar y democratizarse sin perder ni un ápice de flexibilidad y eficiencia. Para ello se está trabajando en la reforma de los estatutos que regulen la elección del rector o rectora, limiten su mandato y mejoren la representatividad de las distintas comisiones.

Las universidades *on line* hemos sido un revulsivo, que ha introducido elementos de flexibilidad y

adaptabilidad a las estructuras de gobierno, a la gestión o a los métodos de aprendizaje. En todo caso, hemos introducido una fuerte tensión transformadora.

En todo caso, el reto más importante que tenemos es el de atender a las necesidades de nuestros estudiantes, y para ello tenemos que centrar nuestros esfuerzos en pensar qué tipo de universidad y qué tipo de modelo de aprendizaje necesitamos para el estudiante del siglo XXI. Porque ellos no tienen nada que ver con los estudiantes que fuimos nosotros. Cómo avanzará la educación superior en su conjunto depende de lo que decidamos hacer, cómo nos estructuramos y gobernemos y cuáles sean nuestras prioridades. Pero también depende de otros factores no tangibles como son nuestras propias percepciones. La percepción que tenemos del mundo, de nosotros mismos como institución, sobre lo que hacemos o lo que planeamos hacer, y lo más importante, si lo que pensamos y defendemos ahora será válido en los próximos años. En la UOC empezamos a conocer el perfil de este nuevo estudiante, que coincide con el perfil de los usuarios de los nuevos medios: se trata de nativos digitales. Empezamos a saber quiénes son y qué quieren, y estamos cada vez más convencidos de que para atender a sus necesidades, nos hacen falta instituciones flexibles, autónomas, transversales, que permitan la interoperabilidad, la apertura y la multimedialidad. Y todo ello, con la calidad necesaria que nos permita diferenciarnos en un entorno competitivo.