

La reforma de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos

Los casos de Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal

Resumen ejecutivo

Editores:

Karsten Krüger, Martí Parellada, Daniel Samoilovich y Andrée Sursock

Autores de los estudios nacionales:

Georg Winckler (Austria), Lauritz B. Holm-Nielsen (Dinamarca), Ossi V. Lindqvist (Finlandia), Alain Abécassis (Francia), Sijbolt J. Noorda (Países Bajos), Manuel Assunção y Pedro Teixeira (Portugal)

Comisión de seguimiento: Antonio Abril y Pedro Alonso (Cámara de Comercio de España), Miguel Ángel Acosta y Santiago Iraburu (Conferencia de Consejos Sociales), y Francesc Solé Parellada y Martí Parellada (Fundación CYD)

Portada, diseño gráfico y maquetación: EPA Disseny, SL

Este documento se encuentra disponible en formato pdf en la página web de la Fundación CYD

ISBN: 978-84-16989-50-8

Depósito Legal: D.L. AB 194-2017

Fundación CYD:

Pl. Francesc Macià, 4 - 08021 Barcelona
www.fundacioncyd.org



Índice

1	Introducción	7
2	Las reformas en los seis países seleccionados	9
2.1	Austria	13
2.2	Dinamarca.....	14
2.3	Finlandia.....	16
2.4	Francia	18
2.5	Países Bajos	20
2.6	Portugal.....	22
3	Los aspectos principales de las reformas de los sistemas universitarios en la Unión Europea	25
4	¿Qué enseñanzas se pueden extraer de la experiencia europea para la reforma del sistema universitario español?	29

1 Introducción

La Cámara de Comercio de España, la Conferencia de Consejos Sociales de las Universidades Españolas y la Fundación CYD han promovido conjuntamente un estudio sobre las reformas de la gobernanza en los sistemas universitarios europeos, entendiendo la gobernanza como un conjunto de actuaciones que afectan a aspectos diferentes de la universidad: el desarrollo de los procesos de reforma, el procedimiento de selección de los responsables académicos y la configuración de los órganos de gobierno, el modelo de financiación, la política de personal, el sistema de evaluación y acreditación y la política de fusiones y alianzas. La reforma de la gobernanza significa, entonces, actuar bajo un propósito común en cada una de estas dimensiones. La intención de este trabajo no es otra que la de contribuir al debate europeo y español sobre la gobernanza, entendida en los términos mencionados, describiendo, analizando y evaluando los procesos de reformas en seis países europeos.

Los seis países (Austria, Dinamarca, Finlandia, Francia, Países Bajos y Portugal) han sido seleccionados para el estudio porque han llevado a cabo reformas significativas en las últimas décadas. Además, se caracterizan porque es ya posible hacer una evaluación del impacto de dichas reformas. No se ha tratado, por lo tanto, de hacer un análisis de todos y cada uno de los modelos universitarios de los países europeos, objetivo que, por un lado, quedaba muy lejos de las posibilidades de este trabajo y, por otro, no ayudaba a poner el foco en aquellos que han hecho de la reforma universitaria una prioridad en sus agendas políticas.

Para los estudios nacionales, se ha buscado, en cada uno de los países, expertos que han participado directamente en los procesos de reformas: Georg Winckler (Austria), Lauritz B. Holm-Nielsen (Dinamarca), Ossi V. Lindqvist (Finlandia), Alain Abécassis (Francia), Sijbolt J. Noorda (Países Bajos), Manuel Assunção y Pedro Teixeira (Portugal).

Las contribuciones de estos expertos han sido el punto de partida para elaborar un informe general, cuya redacción ha sido llevada a cabo por los editores del informe: K. Krüger, M. Parellada, D. Samoilovich y A. Sursock, y cuyo resumen ejecutivo se expone en este documento.

El trabajo ha sido supervisado por una comisión de seguimiento formada por los siguientes representantes de las tres instituciones: Antonio Abril y Pedro Alonso (Cámara de Comercio de España), Miguel Ángel Acosta y Santiago Iraburu (Conferencia de Consejos Sociales), y Francesc Solé Parellada y Martí Parellada (Fundación CYD).

A continuación se presenta el resumen de los resultados de este informe general, que se puede consultar en su totalidad en el libro del mismo título. Primero se relacionan brevemente las reformas en los seis países seleccionados. A continuación se exponen los aspectos principales de las reformas de la gobernanza de los sistemas universitarios en la Unión Europea. El resumen finaliza con una reflexión sobre el sistema universitario español a la luz de las enseñanzas extraídas de dichas reformas.

2 Las reformas en los seis países seleccionados

El análisis de las reformas de la gobernanza en los seis países seleccionados se ha centrado en los aspectos siguientes:

a) La descripción de los procesos, exponiendo sus secuencias temporales, los actores implicados y su enfoque principal. Los diferentes países han seguido ritmos muy diversos en sus reformas:

- Austria reformó su sistema de gobernanza en el año 2002, después de una reforma previa en los años noventa, que no dio los frutos deseados. Anteriormente, en el año 2001, se realizó una reforma del estatus del personal universitario que lo convirtió en laboral, previa negociación con los sindicatos.
- Tanto en Dinamarca como en los demás países, se han producido sucesivas reformas a lo largo de las últimas décadas, pero en el caso de Dinamarca se toma como referencia la reforma del 2003, que introdujo cambios sustanciales en la estructura del gobierno de las universidades, reforzando su administración central. En 2011 se aprobó una nueva modificación legislativa que reforzó la posición del rector en relación con los directores de departamento y los decanos.
- En Finlandia, la reforma de referencia es la del año 2009, que puede ser considerada como punto final, hasta ahora, de las reformas anteriores. Paralelamente, se ha reformado varias veces el sistema de financiación pública, la última, en 2013.
- En Francia se puede hablar de un largo proceso de reformas para reforzar la institución universitaria desde 1968. En los últimos años se han producido varias reformas (2006, 2007 y 2013).
- Los Países Bajos son considerados como uno de los primeros países que transformaron (radicalmente) la gobernanza de las universidades, a través de la reforma del año 1992 después de un largo proceso de consultas. En los años posteriores se han ido introduciendo diversas modificaciones legislativas para ir adecuando el sistema a los nuevos retos.
- En Portugal también hubo varias reformas a lo largo de las últimas décadas, pero la reforma de referencia es la del año 2007, que fue la que introdujo los mayores cambios como, por ejemplo, el posibilitar que las universidades públicas se conviertan en fundaciones.

b) Los modelos de gobernanza institucional implementados, tanto en lo que hace referencia al procedimiento de elección de las personas para los altos puestos ejecutivos, como al papel de los miembros externos a la universidad en los órganos de gobierno institucional.

En el debate internacional de las reformas nacionales de gobernanza, un tema central es la conversión de las universidades en una 'organización completa', con amplia autonomía de decisión. Se trata de un proceso abierto, que se desarrolla de forma diferente en cada país, y que afecta a la configuración de los órganos de gobierno de las universidades, la elección de los miembros de estos órganos y el papel de las personas externas a la universidad en dichos órganos.

Se observa una tendencia general hacia un sistema de gobierno compartido con tres pilares: consejos de supervisión, rectorado como unidad principal de la administración y órganos colegiados. Sin embargo, las funciones asignadas a los tres órganos son muy diferentes entre los países.

En los consejos de supervisión (o consejos de la universidad) destaca claramente la creciente relevancia de las personas externas a la universidad en su composición. Uno de los objetivos de su incorporación en el gobierno de las universidades es reforzar el vínculo de la universidad con la sociedad y, más especialmente, con el mundo empresarial. También se sostiene que su incorporación debe contribuir a la profesionalización de la gestión institucional. En cualquier caso, la importancia de los miembros externos a la universidad en los consejos varía de un país a otro, como también su elección. Generalizando, se observan tres pautas de elección de dichos miembros externos: en algunos países (Dinamarca, Finlandia y Portugal), es la propia universidad la que decide; en otros países (Austria y Francia), una parte de los miembros externos son designados por la propia universidad y la otra parte por autoridades externas, y en uno (Países Bajos), son nombrados por el Gobierno. El papel de los consejos varía también de un país a otro, pero en todos los casos analizados asumen la competencia de aprobar el presupuesto y su liquidación, aprobar el plan estratégico y designar al rector.

- c) Los cambios en la financiación de las universidades –que en algunos casos forman parte de las reformas legislativas de la gobernanza y en otros se introducen a través de reformas específicas. El modelo de financiación es un factor importante para evaluar el equilibrio entre la autonomía universitaria y la influencia de la administración en el sistema universitario.

Para la financiación básica, en los seis países se aplica actualmente el mecanismo de transferencia global incondicional. En algunos países (Austria y Portugal, aunque en este último caso no se ha aplicado en la práctica), estas transferencias están vinculadas a un contrato plurianual entre el Gobierno y cada universidad con objetivos definidos. En otros casos (Dinamarca, Países Bajos y Francia), se calcula la cantidad a transferir a través de fórmulas basadas en resultados de años anteriores. En estos tres países, solo un parte menor de la financiación pública se vincula a través de acuerdos de objetivos negociados entre el Gobierno y cada universidad.

Para la financiación de las universidades, las tasas de matrícula solo tienen relevancia en tres de los seis países (Francia, Países Bajos y Portugal). En otros dos (Austria y Dinamarca) las tasas solo se aplican a estudiantes de fuera de la Unión Europea y a colectivos muy determinados. Y el sexto país, Finlandia, tiene previsto introducir tasas en el año 2017, pero solo para estudiantes de fuera de la UE.

En general, se observa una creciente diversificación de las fuentes de financiación de las universidades más allá de la financiación pública básica. Un ejemplo se encuentra en Finlandia, donde el Gobierno ha impulsado desde el año 2011 la captación de fondos privados

por parte de las universidades, mediante incentivos como el de aportar recursos públicos adicionales en función de los recursos privados conseguidos. En algunos países se usa la financiación pública adicional para regular el sistema. Este es el caso, por ejemplo, de Dinamarca, Finlandia y Francia, donde a través de la financiación adicional se han impulsado fusiones y alianzas entre universidades o entre universidades y centros de investigación. En los Países Bajos y Finlandia hay fondos adicionales para dar más protagonismo a determinados ámbitos de investigación y/o para impulsar que las universidades desarrollen perfiles propios y aumenten su visibilidad internacional. Lo mismo se puede decir de la iniciativa de la excelencia en Francia.

Sin duda, la diversificación de los recursos financieros contribuye a una mayor diversificación horizontal y vertical del sistema universitario, contribuyendo tanto a una cierta especialización de las universidades como a una creciente diferenciación entre universidades de élite y convencionales.

- d) La autonomía de las universidades en la gestión de su personal constituye un punto crucial en la medición del grado de autonomía institucional, teniendo en cuenta que son instituciones intensivas en recursos humanos y, por lo tanto, gran parte de su presupuesto está destinada a gastos de personal. Como veremos, en cuatro de los seis países analizados: Austria, Dinamarca, Finlandia y Portugal –aunque en este país para las universidades que han decidido transformarse en fundaciones–, el estatus del personal universitario, académico o no, ha pasado de funcionario público a laboral, con lo que la universidad ha asumido un mayor protagonismo en la gestión tanto de las condiciones para su incorporación a la universidad como la definición de sus condiciones de trabajo en general. En los Países Bajos gozan de un estatus híbrido entre funcionario y empleado, aunque las universidades disponen de una gran autonomía en la gestión de sus políticas de personal. El otro país (Francia) no ha cambiado el estatus del personal universitario, que sigue siendo funcionario, y las universidades solo disponen de una muy limitada autonomía en la gestión de su personal.
- e) Todos los países analizados tienen mecanismos de evaluación de la calidad. Su introducción no suele estar vinculada a la reforma de la gobernanza, pero los mecanismos de rendición de cuentas parece que facilitan la concesión de más autonomía de gestión a las universidades. En tres países –Dinamarca, Países Bajos y Portugal– las evaluaciones de la calidad están enfocadas principalmente a la calidad de los programas, aunque se ha ido introduciendo en los últimos años también un enfoque de evaluación institucional. En Austria y Finlandia, los procedimientos de evaluación están dirigidos a la acreditación institucional, enfocados hacia la calidad de los procesos internos de gestión de la universidad. En Francia, la agencia de evaluación de la calidad, creada en 2007, tiene la tarea de evaluar programas, grupos de investigación, centros de investigación y universidades. En Portugal, la Agencia de Evaluación creada por el Consejo de los Rectores de las Universidades Públicas ha sido desmantelada

por decisión del Gobierno después de 10 años de funcionamiento basándose en la evaluación negativa de la ENQA. En su lugar se ha creado una nueva agencia de acreditación privada e independiente tanto del Gobierno como de las universidades.

f) Otro aspecto es la reconfiguración del sistema universitario a través de fusiones o alianzas. La mayoría de países seleccionados han impulsado la política de fusiones. En los Países Bajos, dicha política se desarrolló en los años noventa del pasado siglo, y de las alrededor de 400 universidades de ciencias aplicadas se pasó a cuarenta. En Dinamarca, Finlandia y Francia, se han producido fusiones desde el inicio de este siglo. En Dinamarca, el Gobierno promovió e incentivó la fusión voluntaria de universidades y centros de investigación. Como resultado, desde el año 2007, el número de universidades se ha reducido a ocho y los centros de investigación a tres, y el número de *university colleges* se redujo de noventa a ocho. Las fusiones siguen estando en la agenda, y se discute actualmente la posibilidad de reducir aún más el número de universidades de ciencias aplicadas. Finlandia ha seguido el ejemplo de Dinamarca, por los mismos motivos: mejorar la visibilidad internacional de sus universidades (*world class universities*), mejorar la capacidad innovadora de las universidades y su competitividad para acceder a más fondos internacionales, y obtener más eficacia en la gestión de las instituciones. El número de universidades se ha reducido de 20 a 14 y el de las politécnicas de 30 a 24. Actualmente, la Universidad de Tampere y la Universidad Politécnica de la misma ciudad están en proceso de fusión. La creación de la Universidad Aalto, fruto de la fusión de tres de las universidades más grandes (Helsinki University of Technology, Helsinki School of Economics y University of Art and Design Helsinki) es un ejemplo de fusión de instituciones para mejorar la visibilidad internacional del sistema universitario de un país. Francia inició el proceso de fusiones en los años noventa a través de la creación de los *pôles européens* juntando a universidades y centros de investigación próximos. En 2006, estos se convirtieron en los *pôles de recherche et d'enseignement supérieur* (PRES). Las dos iniciativas tuvieron un impacto limitado motivado en parte por la fragmentación del sistema de educación superior e investigación y también por el hecho de que las universidades debían adaptar su estructura a la nueva legislación del año 2007. En el año 2011 se pretendía dar un nuevo impulso a las fusiones o alianzas a través de la iniciativa de excelencia (IDEX), que sin embargo produjo desequilibrios regionales. Para subsanar estos problemas, se aprobó en 2013 una nueva iniciativa para crear 25 alianzas regionales en todo el país a través de tres mecanismos diferentes: fusiones, asociaciones o a través de una entidad paraguas llamada COMUE. Hasta ahora se han producido 5 fusiones (Aix-Marseille, Bordeaux, Grenoble-Alpes, Lorraine y Strasbourg) y otras fusiones están en proceso. En Portugal también se registró una iniciativa para promover fusiones, pero con un solo resultado: la creación de un consorcio de tres universidades de la región del norte de Portugal. Austria optó, en cambio, por la estrategia de segregar las facultades de medicina de las universidades generales.

A continuación se presenta brevemente la descripción de las reformas de gobernanza de los seis países analizados.

2.1 Austria

En Austria las universidades han sido históricamente instituciones débiles, fragmentadas en facultades y departamentos, los cuales ostentaban el auténtico poder, negociando directamente con el Gobierno sin implicación de la universidad como institución. Una primera reforma se aprobó en el año 1993, pero se quedó a medio camino entre el respeto a las tradiciones académicas y la introducción de eficiencia en la gestión institucional y del sistema. Había dos grandes obstáculos para reforzar la institución 'universidad': la gestión de los recursos financieros y el estatus del personal académico. En los años siguientes, la Conferencia de Rectores se mostró muy activa en la preparación y elaboración de una nueva ley universitaria, que se aprobó finalmente en el año 2002 y que concedió más autonomía a las universidades en aspectos organizativos, financieros y de gestión del personal. Previamente, en 2001, se acordó con los sindicatos una ley de transformación gradual del estatus del personal académico, que pasó de funcionario a laboral.

El hecho de dar más autonomía a las universidades implicó una centralización de la gestión interna de estas, reforzando el liderazgo de sus órganos de gobierno. La concesión de más autonomía en la gestión financiera estuvo acompañada por la introducción de contratos por objetivos acordados entre el Gobierno y cada universidad. El Gobierno no interviene ya en la gestión financiera de las universidades, excepto en caso de incumplimiento de la legislación vigente. La autonomía financiera se aplica también a la política salarial, que está sujeta a la negociación colectiva entre los sindicatos y la Conferencia de Rectores.

La estructura de gobierno de las universidades está formada por el Consejo de la Universidad, el rectorado y el senado. El Consejo de la Universidad es el órgano supervisor y está formado por personas externas a la universidad. El número de miembros es siempre impar. La universidad y el Gobierno nombran un número igual de miembros y ambos colectivos nombran un miembro adicional.

El senado es el órgano representativo del personal universitario. Sus funciones principales son cooperar en la elección del rector, crear comisiones de selección cuando se oferta un nuevo puesto de profesor y diseñar los programas de estudios.

El rectorado está formado por el rector y hasta 4 vicerrectores, elegidos por el Consejo de la Universidad. El proceso de elección de las personas para los puestos intermedios (por ejemplo, decanos) se basa en el principio de doble legitimización. Los catedráticos de una unidad académica proponen tres candidatos, entre los cuales el rector elige a uno.

Junto a la aprobación de la reforma del año 2002, se cambiaron también los mecanismos de financiación, que se dirigió hacia una transferencia global incondicional vinculada a un contrato por objetivos de tres años entre el Gobierno y cada universidad. A pesar de que se han introducido tasas de matrícula en el año 2001, en la práctica solo pagan tasas aquellos estudiantes que no han finalizado sus estudios en el tiempo normativo más dos semestres y estudiantes que provienen de un país de fuera de la UE.

Ya se ha mencionado anteriormente que las universidades son, desde 2001, los empleadores del personal de la universidad. Esta reforma del estatus del personal de la universidad se negoció con los sindicatos, estableciendo una fase de transición para las personas que se contrataron anteriormente como funcionarios públicos, incluyendo los derechos de jubilación adquiridos. Las categorías profesionales y los salarios mínimos para cada una de estas categorías están sujetos a la negociación colectiva entre los sindicatos y la Conferencia de Rectores. Con la reforma laboral, las universidades tienen más flexibilidad en su política de personal, y así, por ejemplo, pueden pagar complementos salariales para atraer a académicos de fuera de Austria.

El impacto de la reforma de la gobernanza del año 2002 ha sido, en general positivo. Estudios realizados con este propósito concluyen, por ejemplo, que la eficiencia de las universidades austriacas ha mejorado en comparación con las universidades suizas. Ello ha sido así a pesar de que las universidades austriacas han perdido posiciones en los rankings mundiales debido a la externalización de las facultades de medicina de las universidades de Viena, Graz e Innsbruck y su constitución como entidades propias. También el Consejo Científico de Austria ha realizado una evaluación positiva de la organización de la gestión universitaria en los tres órganos mencionados: consejo universitario, rectorado y senado, señalando, sin embargo, algunos puntos sensibles, como la selección de personas externas a la universidad para el consejo universitario, que deben tener el conocimiento y las competencias adecuadas, además de voluntad de implicación real en la gestión de las universidades. También mencionan que la participación del personal académico en las decisiones institucionales en el nivel intermedio de facultades y departamentos no está bien resuelto. Sin embargo, según el Consejo Científico de Austria el mayor problema es la gestión del personal académico y las deficiencias en la gestión de las trayectorias profesionales de los jóvenes académicos. La ratio del personal que es retribuido a través de financiación externa ha crecido considerablemente y ha producido disfuncionalidades en el sistema universitario por la separación rígida entre los catedráticos y el resto del personal académico.

2.2 Dinamarca

En Dinamarca el proceso de reforma empezó en el año 1986 con la reforma de los programas de doctorado, dicha reforma tuvo un impacto considerable en las trayectorias profesionales y condujo a la renovación del personal altamente cualificado y a su crecimiento cuantitativo.

Posteriormente, en el año 1991 se aprobó un nuevo modelo de financiación del sistema de educación superior. El proceso de reformas hacia un nuevo modelo de gobernanza se consolidó con la reforma aprobada en el año 2003, que cambió fundamentalmente la estructura de la gobernanza de las universidades, pasando de una estructura basada en órganos colegiados a una estructura más profesionalizada de la gestión institucional. Una posterior reforma del año 2011 no introdujo cambios fundamentales aunque creó el Consejo de la Universidad y reforzó la administración central. En el proceso de reformas, el tema del estatus laboral del personal universitario no tuvo ninguna relevancia dado que desde los años setenta existía el estatus de personal académico contratado laboralmente, lo cual permite a cada universidad desarrollar su propia estrategia de gestión del personal.

En el proceso de elaboración de la legislación del año 2003, tuvo un papel relevante una comisión de expertos formada por personas que provenían de la academia, asociaciones empresariales, sindicatos, organizaciones financieras y la sociedad civil, sin participación formal de la conferencia de rectores de las universidades danesas u otras instituciones. Esta comisión diseñó, entre el año 2000 y 2001, después de un extenso proceso de consultas, una visión de la educación superior y la investigación estrechamente ligada a la promoción de la sociedad del conocimiento en Dinamarca que se plasmó en un Libro Blanco. Uno de los resultados fue la creación de un Ministerio para la Educación Superior, Investigación e Innovación en el año 2001, para asegurar la coherencia de las reformas que se iban a implementar. Además, bajo el liderazgo del Presidente del Gobierno, y con la participación de varios ministerios y otros actores relevantes, se elaboró una estrategia nacional para reforzar el proceso de cambio, incluyendo una estrategia para reducir drásticamente el número de universidades y centros de investigación a través de fusiones. Dicha estrategia se inició en 2006 y se concibió como un proceso voluntario, no obligatorio, incentivado por el gobierno con el objetivo de aumentar la visibilidad internacional de las universidades danesas, y concentrar el potencial investigador de las universidades y los institutos de investigación. Dicho proceso supuso la integración de los institutos públicos de investigación en las universidades y fusiones entre universidades previamente existentes. Como consecuencia de dicho proceso Dinamarca pasó de 12 universidades y 13 institutos nacionales de investigación a 8 universidades y tres institutos.

La estructura de gobierno de las universidades está formada por el Consejo de la Universidad, el rectorado y el senado. La mayoría del Consejo de la Universidad debe estar compuesta por personas externas a la universidad. Los miembros externos son elegidos por el propio consejo y uno de ellos lo preside. Los otros miembros son elegidos por el personal académico, el personal no-académico y los estudiantes. El consejo elige al rector previa convocatoria abierta de candidatos, los cuales son evaluados por una comisión compuesta por miembros del consejo, el senado académico y el personal de alta dirección. Esta comisión presenta sus recomendaciones al consejo, que elige al rector. El consejo decide también sobre la estructura organizativa y contrata a los demás miembros del equipo del rectorado según la recomendación del rector.

El rector es el representante de la universidad, es responsable de la gestión cotidiana, recomienda la contratación de otros miembros del rectorado y contrata a los responsables de las unidades académicas (por ejemplo, los decanos). Los consejos académicos no intervienen formalmente en estos procesos, y en la gestión de la universidad tienen una función de asesoramiento y de emisión de recomendaciones.

El sistema de financiación es relativamente estable. La mayor parte de la financiación pública de las universidades (66%) se basa en el llamado sistema de *taximeter* basado, a su vez, en indicadores de resultados como, por ejemplo, exámenes aprobados por parte de los estudiantes y otras ratios. Desde 1999 se usan, además, mecanismos de financiación basados en acuerdos entre el Gobierno y cada universidad, que establecen los objetivos y los resultados esperados. Las tasas de matrículas no tienen relevancia para la financiación, dado que únicamente el estudiante a tiempo parcial y los que provienen de fuera de la UE las pagan.

En lo que hace referencia a la evaluación del proceso de reformas, se señala la dificultad para llevarlo a cabo ya que se trata de un proceso continuo de adaptación que se está produciendo en la sociedad y la economía. Y en este proceso, una reforma anterior condiciona, en cierta forma, la siguiente. En Dinamarca, por ejemplo, la reforma del 2003 ha sido evaluada por una comisión internacional, cuyas recomendaciones han sido la base de la siguiente reforma, la del año 2011, que introdujo algunas modificaciones pero sin cambiar esencialmente la estructura de la reforma anterior, concediendo aún más autonomía de gestión a las universidades y reforzando la gestión profesionalizada. Uno de los aspectos críticos de la reforma, según el informe, fue conseguir un equilibrio adecuado entre gestión profesionalizada y participación del personal académico.

Por otro lado, se llama la atención sobre el hecho de que el objetivo último del proceso de reforma es el de asegurar el compromiso de las universidades con la evolución de la sociedad danesa hacia su integración en la economía del conocimiento globalizado. Así, se les concede un elevado grado de autonomía para servir a la sociedad danesa, que es su primer cliente y que guía y regula las universidades a través de mecanismos de evaluación del rendimiento.

2.3 Finlandia

En Finlandia, el proceso de reformas empezó en los años noventa, cuando el país se enfrentó a una grave crisis financiera. En 1997 se modificó el sistema de financiación de las universidades, que se orientó hacia un sistema basado en indicadores de rendimiento e introdujo acuerdos por objetivos entre universidad y ministerio. Paralelamente, se aumentó el presupuesto público para la investigación introduciendo, al mismo tiempo, más competencia entre las universidades para conseguir dicha financiación. Actualmente la financiación está basada en acuerdos por objetivos de cuatro años entre Gobierno y universidad.

En el año 2005 se modificó la ley de universidades y se introdujo, entre otros cambios, la tercera misión como tarea para las universidades. Sin embargo, esta reforma no tuvo mucho impacto sobre la forma de gestionar las universidades, que, sin embargo, ha sido fundamental en la más reciente reforma del año 2009. Desde entonces las universidades son entidades legalmente independientes. Se les concedió autonomía financiera y administrativa y se introdujeron cambios sustanciales en la estructura de gobierno institucional. Se limitó el alcance de las decisiones colegiadas y se reforzó el papel de las personas externas a la universidad en los órganos de gobierno institucional. La reforma implicó también un cambio en el estatus del personal universitario, que pasó de funcionario público a contratado laboral.

Actualmente la estructura de gobierno institucional de las universidades finlandesas es híbrida, y combina procesos de decisión colegiados con procesos de decisión profesionalizados. Los profesores, los no docentes y los estudiantes eligen a sus representantes en el Consejo de Gobierno, formado por entre 7 y 14 miembros. Además, por lo menos un 40% de las personas que forman parte del Consejo deben ser externas a la universidad, elegidas por la propia universidad a través del órgano de gobierno colegiado de la universidad (senado). Dicho órgano de gobierno colegiado está compuesto por un máximo de 50 miembros.

El consejo decide sobre los objetivos operativos de la universidad, sobre los aspectos financieros y sobre los principios que rigen la gestión de la universidad. El Consejo elige por mayoría al rector, quien, después de una convocatoria pública, propone a los decanos y los jefes de departamentos, que son luego nombrados por el Consejo.

Con esta reforma se pretende profesionalizar la gestión de las universidades y reforzar sus instituciones centrales. Hay que resaltar que estos cambios han ido acompañados de medidas formativas para el personal administrativo.

Actualmente, la financiación pública (64%) de las universidades se basa principalmente en una transferencia global incondicional, lo que deja a las universidades más margen de decisión mientras se mantiene, sin embargo, un alto grado de control por parte del ministerio. Esa parte de la financiación pública se calcula en base a fórmulas que cubren las áreas de educación e investigación y objetivos estratégicos específicos. La financiación está vinculada a acuerdos de objetivos de cuatro años. La última reforma de la financiación establece que un 10% del conjunto del presupuesto de una universidad sea destinado a objetivos estratégicos para impulsar que las universidades desarrollen su perfil institucional. No existen aún tasas de matrícula, pero una nueva disposición legal prevé que se instauren, a partir de 2017, tasas de matrícula a estudiantes de fuera de la UE.

El cambio del estatus del personal universitario dio a las universidades más autonomía en la gestión del personal académico. La estrategia del *tenure-track* se ha convertido en una de las más usadas para asignar los recursos a las diferentes áreas y unidades académicas, y ha permitido ofrecer carreras profesionales prometedoras a los jóvenes talentos.

De una manera similar a Dinamarca, en Finlandia, también bajo el liderazgo del presidente del Gobierno y en colaboración con varios ministros, otros actores sociales y expertos, se están definiendo estrategias nacionales en el ámbito de la educación superior y la investigación, en las cuales se enmarca la de reducir significativamente el número de universidades a través de fusiones.

La última reforma ha cambiado sustancialmente las estructuras y procedimientos de gestión de las universidades, reforzando la administración central de las mismas y la relevancia de las personas externas a la universidad en la gestión institucional. Esto ha ido acompañado por la reducción de la importancia de los procedimientos colegiados, a pesar de que la estructura institucional híbrida mantiene un alto grado de influencia del profesorado, el personal no docente y los estudiantes en el proceso de decisión.

La reestructuración, las fusiones y los cambios en la financiación de la investigación a favor de la financiación externa han producido también cambios internos en las universidades, los cuales se aprecian, por ejemplo, en la figura del decano. En las universidades pequeñas, los cambios tienden a debilitar la posición del decano, mientras que en las universidades grandes fusionadas, la figura del decano cobra más relevancia por el tamaño de las nuevas facultades.

La revisión de las políticas indica que la financiación basada en objetivos y la financiación adicional a la básica son mecanismos potentes para guiar y regular el sistema, según los objetivos educativos e investigadores del Gobierno.

2.4 Francia

En Francia, desde la década de 1960, las diferentes reformas tienen como hilo conductor reforzar la institución 'universidad' frente a las *grandes écoles* y los centros de investigación, pero también internamente frente a las poderosas facultades y departamentos. Históricamente, las universidades como institución han sido un actor débil en el sistema de investigación en comparación con los centros de investigación y las facultades y en el ámbito educativo compiten con las *grandes écoles*. La primera reforma fue la ley Faure del año 1968, que reforzó la estructura de gobierno de la institución, pero no consiguió establecer la universidad como actor colectivo, ya que las asociaciones académicas y las facultades seguían siendo los principales interlocutores con el Gobierno. En el año 1984, una nueva legislación (ley Savary) dotó a las universidades de un nuevo estatus, una nueva estructura y redefinió su misión.

En el año 1988 se cambiaron los mecanismos de financiación de las universidades, introduciendo el principio de la gestión por objetivos y estableciendo que entre el 5 y el 10% del presupuesto operativo plurianual, excluyendo los salarios, fuera asignado en base a un contrato por objetivos. De esta manera, el Gobierno central reconocía a las universidades como actor propio en el sistema de educación superior y de investigación.

La ley del año 2007, en cuya elaboración tuvo una considerable influencia la Conferencia de los presidentes de las universidades, redujo el número de consejos y aumentó la presencia de las personas externas a la universidad en dichos consejos. También se transfería la gestión de los salarios a las universidades, concediéndoles de esta forma una mayor flexibilidad en la gestión de su personal. Sin embargo, la gestión del personal seguía estando fuertemente controlada por el Gobierno, que mantenía, sobre todo, las competencias sobre la contratación y promoción. También después de la siguiente reforma del año 2013, el personal universitario siguió siendo en su mayoría funcionario público. Las escalas salariales están fijadas por la Administración central y los despidos están fuertemente regulados para casi todo el personal universitario. Además el Gobierno impone cuotas de promoción para los funcionarios públicos.

Después de un largo proceso de consultas, en el año 2013 se consolidó y profundizó en las disposiciones de la ley del 2007 a través de una nueva reforma, que impulsó la autonomía de gestión de la universidad. Se confirmaron los Consejos de Administración compuestos por representantes del personal académico, personal no académico, estudiantes y personas externas a la universidad. Sin embargo, el número de los miembros externos a la universidad está limitado a ocho para consejos que tienen entre 24 y 36 miembros. Los miembros externos son elegidos en parte por la propia universidad y en parte por otras entidades como municipios, regiones, etc. Es este consejo el que, ya según la ley anterior, elige al presidente de la universidad, quien debe ser un académico pero no necesariamente de la misma universidad. Los decanos, por el contrario, son elegidos por los miembros de su unidad académica.

La nueva ley estableció que también los miembros externos a la universidad del consejo de administración tienen el derecho de votar en la elección del presidente de la universidad. Al mismo tiempo, la nueva ley confirmó los procesos de decisión colegiados, manteniendo el consejo científico, el consejo de programas y el consejo académico, formado por miembros de los dos consejos anteriores. Este consejo académico tiene competencias en la gestión educativa, científica y de personal. Uno de los aspectos importantes de la reforma del año 2013 ha sido el de definir un marco para la creación de instituciones conjuntas entre universidades y centros de investigación a través de fusiones, asociaciones o comunidades de educación superior e investigación o una mezcla de los tres mecanismos.

Otra vía de reforma ha sido la reconfiguración del sistema de investigación: por ejemplo, a través de la ley del año 2006 se creó la Agencia Nacional de Investigación (Agence Nationale de la Recherche) de Francia, en la que se centralizó el presupuesto destinado a proyectos de investigación. También se creó la Agencia Nacional de Evaluación (Agence d'Évaluation de la Recherche et de l'Enseignement Supérieur) para las instituciones de educación superior y de investigación. En el año 2010 se lanzó una iniciativa de excelencia a través de la cual 100 centros de investigación y ocho consorcios universitarios recibieron financiación adicional.

En una evaluación de las reformas basada en encuestas a alrededor de 100 responsables de gestión de tres universidades, se identifican dos cambios importantes: a) merced a la implementación del sistema de evaluación, la asignación de los presupuestos se vincula ahora con los resultados de la evaluación y b) se ha abandonado el principio de un sistema equilibrado en términos geopolíticos para seguir ahora una estrategia de concentración de recursos en instituciones y clústeres de investigación.

El mayor impacto se observa a nivel del sistema, con la creación de 25 polos de investigación y educación superior configurados por universidades, *grandes écoles* y centros de investigación. La configuración institucional de estos polos es diversa, pero incluye también la creación de nuevas instituciones a través de fusiones. Si esta transformación del sistema de investigación e innovación se consolida, no se debe hablar de la gobernanza de las universidades sino de la gobernanza de los sistemas de investigación. Esta estrategia evidencia que el punto central de las reformas y de la regulación del sistema es la investigación e innovación.

Otro rasgo importante es la creación de entidades externas, como la agencia de evaluación y la agencia de investigación, que generan una gran cantidad de información sobre el rendimiento del sistema, pero que es escasamente usada para tomar decisiones.

A pesar de que las sucesivas reformas han reforzado el papel de las personas externas a la universidad en la gestión universitaria, su relevancia real sigue siendo reducida. Por otro lado, se observa que el peso de los órganos colegiados en la gestión de las universidades sigue siendo muy elevado. Sin embargo, se constata que a lo largo de las sucesivas reformas, la posición de la administración central se ha reforzado y también la posición de la universidad en el conjunto del sistema de investigación e innovación.

2.5 Países Bajos

Los Países Bajos fueron uno de los primeros países europeos que aprobaron una reforma de la gobernanza. Se trata de una reforma de carácter radical aprobada en el año 1992 después de un proceso de consulta de varios años. Anteriormente se habían introducido ya procedimientos de evaluación externa, tanto para la educación superior como para la investigación. En los años posteriores se introdujeron modificaciones en la legislación profundizando en las características de esta reforma. Después de la reforma de 1992, y a través de sucesivas modificaciones legales, se ha ampliado considerablemente el grado de autonomía de las universidades, lo que ha dado lugar a perfiles institucionales más diferenciados. También se han mejorado las relaciones con los actores regionales y se han establecido alianzas entre universidades y universidades de ciencias aplicadas. Por ejemplo, en el año 1996 se otorgaban competencias a las universidades para decidir sobre sus estructuras internas. En el año 1997 se introducían consejos de supervisión externos, sin poder ejecutivo, formados por personas nombradas por el Gobierno.

Asimismo se ha producido un proceso de fusiones entre universidades de ciencias aplicadas que ha reducido su número de 400 a 40, más grandes y multidisciplinarias.

La reforma ha sido posible por el fuerte liderazgo por parte del Ministerio y de las universidades y se ha basado en un proceso largo de consultas, desde 1985 hasta 1992. En los años posteriores, las funciones del ministerio responsable de universidades se han reducido considerablemente. Su función principal es actualmente la elaboración de un plan estratégico para 4 años a través del cual se definen los objetivos a medio plazo de todo el sistema. Las universidades responden a este plan elaborando su propio plan estratégico de desarrollo institucional que muestra cómo quieren contribuir a la consecución de los objetivos generales. Otro elemento clave para el cambio ha sido la reconfiguración de las estructuras del sistema de tal forma que permitan la negociación entre el Gobierno y las universidades.

La estructura de gobierno institucional se centra en el Consejo Ejecutivo (generalmente formado por el presidente, el vicepresidente y el rector) que es nombrado por el Consejo Supervisor, que a su vez es nombrado por el Gobierno. Todos los miembros del Consejo Supervisor son personas externas a la universidad. Los decanos son designados por el Consejo Ejecutivo.

La financiación de las universidades se centra fundamentalmente en transferencias globales incondicionales calculadas en base a determinadas fórmulas generales. Este principio no se aplica solo al presupuesto general de las universidades, sino también a la distribución de la mayor parte del presupuesto nacional destinado a las universidades. Solo un 11% de los fondos de investigación nacionales son asignados de forma competitiva, lo cual no quiere decir que las universidades no sean competitivas. Al contrario, consiguen financiación adicional de forma competitiva a través de fondos europeos y privados. En el año 2012 se introdujo el mecanismo de acuerdos por objetivos para repartir fondos adicionales. Otra fuente de ingresos son las tasas de matrícula.

Las universidades neerlandesas tienen un amplio margen de gestión del personal. El personal universitario tiene un estatus laboral híbrido, así tiene algunos de los beneficios de los funcionarios públicos, por ejemplo, respecto al sistema de jubilación, pero sus niveles salariales y demás condiciones laborales están sujetos a la negociación colectiva entre los sindicatos y la Asociación Nacional de Universidades. Dentro de este marco, las universidades deciden la contratación y la promoción profesional de su personal. Sin embargo hay restricciones respecto a los despidos.

Las universidades neerlandesas disfrutaban de un amplio margen de autonomía, que incluye la decisión sobre su propia estructura interna. Dicha estructura se describe como un sistema complejo en el que conviven múltiples formas de coordinación. Formalmente, los procesos de decisión jerarquizados han sustituido a los procesos colegiados, lo cual se expresa, por ejemplo, en el hecho de que los decanos o jefes de departamentos son elegidos por la presidencia de la

universidad. Sin embargo, estos procesos formales jerárquicos son complementados por unas estructuras de gestión más cooperativas en los niveles intermedios de facultades y departamentos.

Pese al elevado grado de autonomía de las universidades respecto a la gestión de sus recursos, esto no significa que el Gobierno renuncie a su capacidad de regular y guiar el sistema en su conjunto, usando diferentes formas de control. Aquí se pueden mencionar los diversos procedimientos de evaluación, pero también los consejos de supervisión, cuyos miembros son nombrados por el Gobierno. Otro mecanismo potente de regulación del sistema es la financiación adicional, por ejemplo, para la especialización de algunas universidades en ciertos campos de investigación, lo que a su vez contribuye a que algunos campos de investigación desaparezcan del sistema de investigación e innovación neerlandés. Algunos expertos nacionales consideran que después de décadas de reformas se ha constituido un nuevo régimen de gobernanza en el que las universidades han ganado en autonomía de gestión pero han perdido en autonomía institucional. Se trata de un complejo sistema de gobernanza con múltiples niveles en el que los actores que actúan de intermediarios entre la universidad y el Gobierno central (por ejemplo las agencias de evaluación) juegan un importante papel y en el que se usan incentivos financieros para estimular ciertas estrategias. En general, se considera que el impacto positivo de las reformas en las estrategias corporativas para la gestión de la universidad, en la inclusión de principios de gestión empresarial en las universidades y el principio de competencia entre universidades, no han ido acompañados adecuadamente por un refuerzo de la orientación de las universidades a objetivos académicos y educativos.

2.6 Portugal

En Portugal también se observan varias reformas que conducen hacia un nuevo modelo de gobernanza. La Ley de autonomía de las universidades del año 1988 concedió a las universidades nuevas competencias en materia de administración y finanzas, sin embargo esta nueva autonomía fue más formal que real. Una nueva ley del año 1997 amplió las competencias de las universidades transfiriendo, por ejemplo, la propiedad de los terrenos y edificios a dichas universidades y permitiéndoles la gestión de los ingresos captados. Sin embargo, es la ley del año 2007 la que rompe con el modelo tradicional estableciendo nuevos principios de gobernanza institucional y permitiendo que las universidades públicas se convirtiesen en fundaciones. Las nuevas fundaciones tienen más flexibilidad en la gestión del personal; después de su conversión en fundación, la universidad contrata al nuevo personal como personal laboral, mientras que el personal académico existente antes de su conversión sigue siendo funcionario público. Otro punto importante de la reforma ha sido la reconfiguración de las estructuras de gobierno interno que han tendido a reforzar las estructuras centrales de decisión: el Consejo General, el rector y el Consejo Ejecutivo.

El Consejo General, con mucho poder en la gestión de la universidad, debe estar formado, por lo menos, en un 50% por académicos, un mínimo de un 15% por estudiantes y un mínimo de un 30% por personas externas a la universidad, elegidas por la propia universidad. El presidente del Consejo General debe ser uno de estos miembros externos. Los académicos y estudiantes miembros del Consejo General cooptan a los miembros externos. En el caso de las universidades-fundaciones se prevé un órgano de gobierno propio, el Patronato, formado por personas externas a la universidad y responsable de la universidad frente al Gobierno.

El rector es elegido por el Consejo General. Después de una convocatoria abierta para presentar candidaturas, el Consejo General elige y vota entre varios candidatos después de una audición pública. El procedimiento de la elección de los decanos no es homogéneo ni entre universidades del mismo tipo, dependiendo de lo que digan los estatutos de la universidad. Por ejemplo, en una universidad-fundación, los decanos pueden ser elegidos, mientras que en otra, los decanos pueden ser nombrados por el Consejo de Gobierno, después de un proceso de selección a cargo de una comisión específica.

El proceso de elaboración de la nueva ley, y también la introducción de un sistema de calidad, contó con la participación de actores externos, incluyendo por ejemplo la OECD, la ENQA y la EUA. También participaron algunos expertos portugueses y la Conferencia Portuguesa de Rectores. Las asociaciones empresariales tuvieron una participación limitada y los sindicatos se opusieron a varios aspectos de la reforma.

El hecho de conceder a las universidades públicas más autonomía no implicó, en el caso portugués, que el Estado se retirase. Por un lado, es el Gobierno el que decide si una universidad que quiere convertirse en fundación puede hacerlo, mediante la firma de un contrato por objetivos con ella. Por otro lado, se han aumentado las exigencias en lo que hace referencia a la información contable de las universidades. Hay que mencionar aquí que el Consejo Nacional de Evaluación de la Educación Superior (CNAVES), creado por el Consejo de los Rectores de las Universidades Públicas, ha sido suprimido por decisión del Gobierno después de 10 años de funcionamiento basándose en la evaluación negativa de la ENQA. La nueva agencia de acreditación es privada e independiente tanto del Gobierno como de las universidades.

Desde la reforma del año 1988, las universidades reciben su financiación a través de transferencias globales incondicionadas basadas en fórmulas concretas acordadas entre las asociaciones de las universidades y de las universidades politécnicas y el Gobierno. Legalmente existe la posibilidad de usar acuerdos por objetivos, pero en la práctica no se utilizan. Otra fuente de ingresos son las tasas de matrículas, que cada universidad tiene capacidad de determinar para sus programas en el marco de los parámetros establecidos por el Gobierno.

El estatus del personal universitario, académico o no, no solo ha cambiado para las universidades que se han convertido en fundaciones, sino en general a través de la legislación del empleo

3 Los aspectos principales de las reformas de los sistemas universitarios en la Unión Europea

público. El empleo público se ha asimilado progresivamente al empleo privado. Esto ha facilitado la introducción del *tenure track* para el nuevo personal académico en base a un periodo de prueba de 5 años. Desde el año 2009, tanto en las fundaciones como en las universidades públicas que no se han convertido en fundaciones, las condiciones laborales del personal universitario han cambiado y se ha asimilado ahora el estatus del empleado público al del sector privado. Sin embargo, a pesar de este mayor grado formal de flexibilidad en la gestión del personal, en la práctica, tanto las universidades públicas como las universidades-fundaciones suelen seguir los comportamientos tradicionales.

De todas maneras, se afirma que la última reforma de la gobernanza no ha producido los cambios sustanciales en la gestión de las universidades portuguesas debido, en buena parte, a que su desarrollo ha coincidido en el tiempo con el impacto de la crisis en la economía portuguesa. No cabe duda de que la reforma ha incrementado la autonomía de las universidades, pero también se han reforzado los mecanismos de control indirectos. Como resultado, la autonomía real de las universidades apenas ha mejorado.

Como en otros países analizados, tampoco en Portugal se ha reducido sustancialmente el protagonismo de las decisiones colegiadas. Por ejemplo, la mitad de los miembros de los Consejos Generales deben ser miembros de la universidad y la otra mitad, personas externas a la universidad, las cuales son elegidas por los miembros universitarios del Consejo. Los decanos pueden seguir siendo elegidos, según lo que señalen los estatutos de la universidad, por los miembros de la facultad, lo que les convierte en un contrapeso frente a la posición del rector. Sin embargo, la reforma ha contribuido a reforzar los órganos de gestión profesionalizados, a una mayor centralización de la toma de decisiones y a una mayor presencia de las personas externas a la universidad a todos los niveles.

En las últimas décadas, muchos países de la Unión Europea, no solo los países seleccionados en este estudio, han reformado la gobernanza de sus sistemas universitarios. Después de las reformas universitarias en la década de 1970 para introducir más democracia en la universidad y abrir el acceso a la educación superior (muchas veces acompañadas por la fundación de nuevas universidades), a partir de los ochenta se impuso poco a poco un nuevo proceso de reformas más orientado a introducir una mayor eficiencia en la toma de decisiones en las universidades. En general, se observa que este tipo de reformas pretende reducir el control directo de las universidades o de otras instituciones de educación superior por parte del Estado e incrementar la autonomía institucional en la gestión de sus recursos. Al mismo tiempo, se observa la introducción de nuevos mecanismos de regulación del sistema universitario, por ejemplo a través de procedimientos de evaluación de la calidad o de la financiación vía contratos por objetivos entre Estado y universidad. El reto de las reformas de la gobernanza consiste en encontrar el equilibrio adecuado entre el control estatal y la autonomía institucional.

Este cambio en la orientación de las reformas se puede interpretar como reacción a los cambios internos del sistema (número creciente de estudiantes y de universidades) pero también a cambios externos en la sociedad y a una evolución hacia una sociedad en la que el conocimiento científico es considerado cada vez más un factor económico. El papel de las universidades en el desarrollo de competencias y cualificaciones y, también, en la cadena de producción del conocimiento cambió radicalmente y se empezó a exigir a las universidades más cooperación con las empresas y la sociedad en el ámbito regional, nacional e internacional. Para simplificar, la visión que guía las reformas más recientes es la de que los gobiernos definen un conjunto de objetivos que deberían cumplir las universidades, asegurando así el retorno del gasto público invertido en ellas, y para ello se crea un marco de rendición de cuentas para las universidades. Además, los gobiernos ya no interfieren en la gestión institucional de las universidades, a las que se les concede más autonomía. Como consecuencia de todo ello se observan las siguientes tendencias generales en las reformas universitarias de las últimas décadas:

1. Incremento de la competencia entre universidades. La mejor expresión de esta mayor competencia es la expansión de la financiación competitiva de la investigación, junto a la importancia creciente de los acuerdos por cumplimiento de objetivos en la financiación básica vía transferencia global incondicional o de los contratos-programa.
2. Una creciente autonomía de las universidades que no se confunde con una mayor autogestión y que, en este caso, se expresa mediante la creación de órganos de gobierno que incorporan a personas externas a las universidades y que, en muchos casos, nombran al rector y otras posiciones de gestión interna; y la limitación del poder de los órganos colegiados en la gestión de la universidad.

3. Una mayor profesionalización de la gestión institucional y la aplicación de principios de gestión de carácter más empresarial que conllevan superar la fragmentación de la gestión interna de las universidades en facultades, departamentos, etc.
4. Un elemento de muchas reformas estructurales es el cambio del estatus del personal académico, pasando de funcionario público a laboral, y la concesión de más flexibilidad a las universidades en la contratación de personal.
5. Se observa una tendencia hacia una mayor rendición de cuentas, es decir, hacia la regulación del sistema, por ejemplo, a través de mecanismos de financiación por objetivos o procedimientos de evaluación de la calidad.
6. Las restricciones del presupuesto público impulsan a las universidades a diversificar sus fuentes de ingresos, por lo que crece la importancia relativa de los fondos privados e internacionales.
7. La asignación de recursos financieros públicos a través de indicadores de rendimiento implica a menudo que las instituciones con los mejores indicadores reciben más recursos, lo que produce una diferenciación vertical entre las universidades.

A estas características generales de las reformas de la gobernanza universitaria se deben añadir las fusiones entre universidades, que han incluido también, en algunos países, los centros de investigación.

Estas políticas tienen, en general, el objetivo general de reforzar la competitividad de las regiones y sus universidades, y otros más específicos como el de reducir la segmentación del sistema universitario, asegurando una mayor visibilidad internacional de las universidades y una mejora de la productividad académica, por ejemplo, a través de los indicadores de publicaciones científicas o de patentes, e impulsar una mayor movilidad del personal académico y mejores y más flexibles trayectorias curriculares para los estudiantes.

A pesar de estas características generales, las reformas concretas en los países europeos siguen sus propias trayectorias dependiendo de sus contextos nacionales o regionales. Estas diferencias se muestran en sus objetivos, en su planificación, en el proceso de implementación y finalmente en las pautas de comportamiento de los actores del sistema y el impacto en el propio sistema universitario, como muestran los seis informes nacionales.

Las reformas en los seis países analizados son, generalmente, evaluadas positivamente, quizás con la excepción de Portugal ya que pese a los logros de la reforma, dada la coincidencia en el tiempo de la reforma con el impacto de la crisis, no se han podido alcanzar las expectativas creadas. En Francia se observan cambios considerables en la estructura del sistema de investigación e innovación, pero no tan profundos en la gestión de la propia universidad. Con estos

matices la complicidad con las reformas, tanto del mundo académico de los países seleccionados como la de las administraciones de las que dependen, es general. Dicha complicidad, no evita que se continúen desarrollando modificaciones legislativas en todos los países para hacer frente a los desajustes que se hayan podido generar.

Sin embargo, la evaluación positiva de las reformas no es incompatible con la emergencia de nuevos aspectos a los que es necesario hacer frente. En este sentido, los seis estudios indican que uno de los mayores problemas es conseguir un equilibrio adecuado entre gestión profesionalizada y colegiada. En el ámbito de la gestión de la institución, las respuestas dadas son muy diferentes. Mientras que en los Países Bajos se opta radicalmente por una gestión profesionalizada, en Francia el peso de los órganos colegiados sigue siendo importante. En los otros países se introducen soluciones híbridas de diversos tipos.

En todos los países se aprecia, por otro lado, un elevado grado de implicación de personas externas a la universidad en su gobierno generalmente en consejos de supervisión o de administración con un núcleo de competencias común: aprobación del presupuesto y su liquidación, aprobación del plan estratégico y designación del rector. En todos los casos, además, la idoneidad de las personas externas seleccionadas es un aspecto muy relevante para el buen funcionamiento de los consejos de supervisión o de administración.

Otro rasgo de las reformas es el refuerzo de la Administración central en la gestión institucional, que en los casos de Francia y Austria tiene el objetivo de reforzar la posición de la institución universitaria en el sistema de investigación e innovación.

Los ejemplos de los Países Bajos y de Finlandia muestran también que, aparte de la centralización formal de las decisiones, están emergiendo nuevas formas de coordinación interna para asegurar un elevado grado de participación del personal académico. Este punto se ha mencionado también en el informe danés. La universidad como organización de producción de conocimientos requiere mecanismos que aseguren la participación de los académicos en los procesos de decisión al menos en el nivel intermedio de facultades y departamentos. Este mismo argumento lo expresa el Consejo Científico de Austria cuando reclama más mecanismos participativos en el nivel intermedio de la estructura universitaria.

Por otro lado, se observa, también, que del mismo modo que ha aumentado la autonomía de las universidades en la gestión de sus recursos, se ha incrementado, al mismo tiempo, el control por parte del Gobierno a través de sistemas de indicadores y acuerdos de financiación por objetivos. Los gobiernos, a pesar de las restricciones ya mencionadas de los recursos públicos puestos a disposición de las universidades, no renuncian a regular y guiar el sistema a través de la financiación adicional, como muestran los ejemplos de Dinamarca, Finlandia y Francia, donde se han utilizado estímulos financieros para incentivar fusiones institucionales o en los Países Bajos donde el Gobierno impulsa a las universidades y centros de investigación a centrarse

4 ¿Qué enseñanzas se pueden extraer de la experiencia europea para la reforma del sistema universitario español?

en áreas de investigación determinadas. De algún modo, se concede mayor autonomía a la universidad para, en contrapartida, servir de la mejor manera posible a la sociedad, mediante la orientación de la actividad de la universidad hacia la consecución de los objetivos fijados por los respectivos gobiernos en sus políticas estratégicas nacionales.

Finalmente, también se señala, con más intensidad si cabe en los países más avanzados, en las reformas de la gobernanza, que los cambios estructurales ponen en riesgo la esencia del sistema académico. Se insiste en la necesidad de crear contrapesos a la gestión profesionalizada orientada a principios empresariales, que, en cualquier caso, es valorada positivamente, a través de la reflexión sobre los valores y virtudes académicos y los objetivos educativos y de la sociedad civil. También se menciona, en dichos países, que cuando se hable de la autonomía de las universidades en el futuro, habrá que pensar en dicha autonomía frente a los actores externos a las universidades.

Un gran número de países europeos, y no solo los países seleccionados, han llevado a cabo procesos de reforma de sus respectivos sistemas universitarios en estos últimos años. Hoy las características generales que definen dichos sistemas universitarios están notablemente alejadas de las del sistema universitario español y se impone la necesidad de abrir un debate político y social sobre su reforma. Las universidades españolas, la sociedad española, reclaman cada vez con mayor intensidad hacer de dicho debate una prioridad política.

Son muchos los trabajos que se han llevado a cabo con este objetivo y todos ellos ponen de manifiesto que si bien el modelo vigente pudo haber tenido validez en un momento histórico determinado, necesita hoy de una urgente y profunda reforma para su adaptación a los retos que impone la sociedad del siglo XXI: desde el Informe Bricall en el año 2000, hasta los más recientes encabezados por el profesor Daniel Peña en el año 2010, por el profesor Rolf Tarrach en el año 2011 y la profesora María Teresa Miras-Portugal en el 2013, constituyen referencias más que suficientes para abrir el debate de la reforma de la universidad española.

La experiencia de los países seleccionados nos indica que los procesos de reforma no se resuelven de un día para otro. En general dichos procesos han necesitado alrededor de dos décadas, desde mediados de los años ochenta hasta mediados de la primera década de este siglo, y han necesitado, también, como ya se ha mencionado, de una mayor aportación de recursos públicos con el objetivo de facilitar la aceptación por parte de la comunidad universitaria de dichos procesos de reforma. Además si bien los resultados de los procesos han sido relativamente similares en todos los países considerados, el momento y la secuencia en que se han llevado a cabo son específicos de cada país. El éxito en la implantación de las reformas se asocia de manera general con la existencia de una estrategia que combina políticas de arriba abajo con iniciativas de abajo a arriba. Esta estrategia, que no evita los conflictos, solo es posible con un fuerte liderazgo del proceso de reforma por parte del Gobierno y de los rectores. El éxito de las reformas ha sido posible, en estos países, por la existencia de una demanda social que la impulsa y que se expresa mediante una coalición de actores políticos y sociales que incluye representantes del profesorado, del *staff* en general y de los estudiantes, que han apoyado el proceso de reformas.

Los resultados de los procesos de reforma son muy similares entre los países considerados lo que no excluye la existencia de diferencias que, en cualquier caso, no son relevantes. Dichos resultados se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Los modelos de gobernanza de los sistemas de enseñanza superior en todos los países considerados han evolucionado hacia modelos más gerenciales con un mayor liderazgo individual. El tamaño de los órganos de gobierno se ha reducido y, entre ellos, los órganos equivalentes al claustro –el senado. Además las competencias de los órganos colectivos que representan al profesorado y a otros miembros de la colectividad universitaria se han limitado a las cuestiones académicas. En todos los países se ha reforzado la presencia de representantes externos a la universidad en los órganos de gobierno y, como regla general, el rector es designado por el órgano de gobierno y, en algunos países, los decanos son designados por el rector.

- De manera complementaria, el refuerzo de la autonomía universitaria ha ido en paralelo con un aumento de la rendición de cuentas. Los gobiernos han retenido algunos elementos bajo su control: las políticas de asignación de recursos, la evaluación de la calidad y, con diferencias entre los países, las políticas de personal. En relación con la evaluación de la calidad, se ha tendido hacia un mayor protagonismo de la evaluación de carácter institucional, más que a la de los programas, que impulse los mecanismos internos de evaluación de la calidad de la universidad, evitando los procesos de evaluación muy exhaustivos y poco eficientes.
- Todos los países han evolucionado de un modelo de financiación muy condicionado a la transferencia de recursos de manera global e incondicional y distribuidos entre las universidades a través de diferentes fórmulas. Adicionalmente los modelos de financiación de las universidades se desarrollan entre la necesidad de garantizar una financiación equitativa de los recursos básicos y la financiación de la excelencia, de ahí que esta necesidad haya supuesto complementar los recursos incondicionales recibidos por las universidades con otros recursos basados en indicadores de rendimiento.
- Las universidades de estos países son instituciones que se definen por la calidad de su capital humano, es por ello que están obligadas a atraer talento, a ofrecer itinerarios académicos lo más transparentes posibles y a desarrollar procesos de promoción. Con estos objetivos, los sistemas universitarios de los países seleccionados, excepto Francia y parcialmente los Países Bajos, han modificado el estatus del personal académico, que ha pasado de ser funcionario público a contratado laboral. Para hacer posible dicha modificación, se han implementado en los distintos países mecanismos de transición en los que coexisten las dos formas contractuales.

Como conclusión, en todos los países analizados, la evaluación de los procesos de reforma es claramente positiva, lo que no evita llevar a cabo los ajustes necesarios para hacer frente a las posibles disfunciones detectadas o a los nuevos retos planteados. Por otro lado, se comparte el principio de que es imprescindible una definición clara de los objetivos por parte de los gobiernos y los parlamentos en relación con el papel de las universidades en la estrategia nacional de desarrollo económico y social, para poder evaluar su desempeño de la mejor manera posible.

