

Autonomía universitaria y sistema de gobernanza

Francesc Xavier Grau Vidal

ENERO DE 2013



Contenido

1. Antecedentes	4
2. Función del sistema de gobernanza	6
3. Elementos de la gobernanza	10
a) Dimensión económica	10
I. Extensión y tipo de financiación pública	10
II. Capacidad de mantener remanentes, solicitar préstamos y realizar adquisiciones y ventas ..	11
III. Capacidad de establecer las tasas a estudiantes nacionales y extranjeros	14
b) Dimensión organizacional	15
I. Selección (y destitución) del responsable ejecutivo	15
II. Capacidad de crear estructuras propias	15
c) Dimensión académica	17
I. Capacidad de introducir (y de extinguir) titulaciones	18
II. Capacidad de decidir sobre los contenidos curriculares	19
III. Capacidad de decidir sobre el número de estudiantes y de seleccionarlos	19
IV. Capacidad de seleccionar mecanismos de aseguramiento de la calidad y agencias de evaluación/acreditación	19
d) Dimensión de personal	20
I. Personal docente e investigador	21
II. Capacidad de decidir en procesos de selección de PDI. Capacidad de decidir salarios. Capacidad de despedir personal. Capacidad de decidir en la promoción profesional. . . .	23
III. Personal de administración y servicios	24
Conclusiones	26
Autonomía financiera	26
Autonomía organizacional	26
Autonomía académica	27
Autonomía de personal	27

Autonomía universitaria y sistema de gobernanza

FRANCESC XAVIER GRAU VIDAL
Rector de la Universidad Rovira i Virgili

Resumen

El presente documento pretende exponer las propuestas del autor sobre la reforma del modelo de gobernanza a partir de una aproximación holística y funcional. El punto de partida para diseñar un sistema de gobernanza debería ser la identificación de la función que debe cumplir, lo que remite al porqué de la definición de la autonomía universitaria. La institución universitaria debe garantizar, por el bien de la sociedad, que, al generar y transmitir conocimiento, su actuación no responde a intereses grupales de ningún tipo. Constituye un servicio público que debe actuar con autonomía, y esa actuación incluye todos los mecanismos de toma de decisiones, esto es, el sistema de gobernanza en su conjunto, que, desde esta perspectiva, se configura como el garante de la prestación del servicio público de educación superior e investigación con la máxima eficiencia, al tiempo que libre de la influencia de intereses políticos económicos o religiosos.

A partir de las conclusiones del estudio *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* y de la actual situación del sistema universitario, de investigación y de innovación de Cataluña, el autor propone un conjunto concreto de elementos de gobernanza que abarcan todas las dimensiones de la autonomía universitaria. El estudio se refiere explícitamente al sistema universitario de Cataluña, pero sus conclusiones y su fundamentación pueden aplicarse de manera más general.

1. Antecedentes

A pesar de todas las dificultades, la heterogeneidad europea, los diferentes ritmos y los posibles retrasos, la construcción de la Europa del Conocimiento sigue adelante. Desde hace algunos años, los acuerdos de Bolonia y Lisboa, y más recientemente la Estrategia 2020, han situado las universidades europeas en el centro de la construcción de esta Europa del Conocimiento y, por tanto, en todas las agendas políticas —también la catalana—, sean de ámbito local, regional o nacional. El acuerdo y la ambición colectiva de convertirse en la economía más dinámica y competitiva del mundo, basada en el conocimiento, han puesto en movimiento al viejo continente. Así, son muchos los países que, antes incluso de la fuerte crisis actual, habían tomado medidas para alcanzar los objetivos concretados en dos indicadores clave: 2% del PIB de inversión en educación superior, 3% del PIB de inversión global en investigación y desarrollo. Ya en un contexto de crisis, la estrategia 2020 mantiene los objetivos y la apuesta por el conocimiento como base para un crecimiento inteligente, sostenible e integrador.

La modernización de las universidades europeas, que implica sus misiones de educación, investigación e innovación, fuertemente entrelazadas, se reconoce no solo como una condición básica para el éxito de la Estrategia de Lisboa y de la Estrategia 2020, que la actualiza, sino también como parte de un movimiento más amplio que camina hacia una economía basada en el conocimiento cada vez más global. La Comisión Europea ha expresado, en este sentido, un conjunto de recomendaciones a todos los países miembros:

1. Eliminar las barreras en torno a las universidades en Europa.
2. Asegurar una verdadera autonomía y responsabilidad (*accountability*) de las universidades.
3. Proporcionar incentivos para el establecimiento de partenariados estructurados con la empresa.
4. Proporcionar la adecuada combinación de conocimientos, habilidades y competencias necesaria para el mercado laboral.
5. Reducir las diferencias por lo que respecta a la financiación y conseguir que sea más efectiva en investigación y docencia.
6. Incrementar la interdisciplinariedad y la transdisciplinariedad.
7. Poner en valor el conocimiento a través de la interacción con la sociedad.
8. Reconocer y recompensar la excelencia al más alto nivel.
9. Hacer que los EEES y EER sean más visibles y atractivos en el mundo.

Estas recomendaciones definen un programa de trabajo para todos los países de la Unión Europea y se alinean perfectamente con las preocupaciones manifestadas reiteradamente por la universidad catalana, y en particular por la ACUP, mediante la discusión y elaboración de un libro blanco¹ y una serie de artículos publicados en medios de comunicación.

Quizás no como estado miembro, pero sí como país que, integrado en la Unión Europea, quiere desarrollar una política científica propia como una de las principales bases sobre las que mantener su identidad, Cataluña debe definir su manera de llevar a cabo este guion común a toda Europa.

La Unión Europea insiste en una cuestión capital, la de la autonomía universitaria y la de la responsabilidad y el rendimiento de cuentas, e invita a los estados miembros a orientar sus sistemas universitarios a partir de una serie de reglas generales, objetivos de política científica y mecanismos de financiación, así como a traspasar a las universidades la plena responsabilidad institucional ante la sociedad en general. Esta plena responsabilidad real requiere que las universidades puedan superar su fragmentación en centros, departamentos, grupos y unidades administrativas y puedan dirigir sus esfuerzos colectivamente hacia prioridades institucionales en relación con la investigación, la enseñanza y los servicios. En esta necesidad reside la verdadera justificación de una reforma del actual sistema de gobernanza.

1. *Llibre Blanc de la Universitat de Catalunya*. Associació Catalana d'Universitats Públiques. 2008.

Las recomendaciones de la Comisión son claras; ahora bien, ¿qué margen de actuación tiene Cataluña en esta materia? El trinomio autonomía-gobernanza-rendición de cuentas es, quizás, la cuestión nuclear. El sistema universitario está efectivamente en tensión por muchas causas, pero ante todo por el proceso de modernización y homologación internacional que experimenta en todos sus ámbitos de actividad gracias al profundo conocimiento que se tiene desde las instituciones de los estándares internacionales que puede y debe alcanzar nuestra universidad, unido a la voluntad de la comunidad universitaria de no ocupar un lugar secundario en los espacios europeos de educación superior y de investigación. Este proceso, por otra parte, se lleva a cabo en un contexto de rigidez legal y de anquilosamiento estructural y con una financiación que, incluso cuando crecía, lo hacía a un ritmo inferior al de las necesidades de convergencia y que ahora, además, se encuentra en niveles insosteniblemente bajos.

La tensión del sistema se alimenta de una relación con los gobiernos no suficientemente bien definida. Como ya ponía de manifiesto un estudio del profesor Terence Karran,² de la Lincoln University, publicado en 2007 en *Higher Education Policy*, España forma parte del pequeño grupo de países, junto con Finlandia, Eslovenia, Chequia y Hungría, que cuentan con una legislación universitaria más protectora de la llamada “libertad académica”. Por el contrario, también figura entre los países en que los gobiernos limitan en mayor medida la autonomía institucional y donde se producen las intervenciones gubernamentales más diversas: los gobiernos participan directamente en las agencias de aseguramiento de la calidad, definen cómo se estructura y se gobierna la institución, establecen condiciones de contratación de profesorado, deciden niveles salariales y, quizás la intervención más determinante, regulan la programación de titulaciones. No es difícil relacionar un extremo con el otro: reconocida por todos la importancia del sistema universitario y de investigación para la consecución de los objetivos estratégicos del país, es comprensible que los gobiernos quieran asegurarse del buen funcionamiento de las universidades; pero la vía escogida en España (y en Cataluña) no ha sido la recomendada de incrementar los niveles de autonomía institucional, reformando los sistemas de gobernanza, reforzando el carácter institucional de las universidades y, al mismo tiempo, habilitando el sutil y complejo entramado de establecimiento de objetivos, mecanismos de rendición de cuentas y financiación pública, sino la de mantener la estructura y el sistema de gobierno clásicos y, ante la desconfianza que este sistema genera, recortar la autonomía institucional en todos los aspectos que han convenido.

Como señala la Unión Europea, los espacios europeos de educación superior y de investigación requieren de universidades autónomas, competitivas y responsables de su misión en el país. A la vista de la gran responsabilidad y el volumen de recursos públicos que se ponen en manos de las universidades, todos los gobiernos serán recelosos de una institución que puede actuar de forma tan independiente y, al mismo tiempo, con mecanismos de gobierno que diluyen la responsabilidad institucional. Por esta razón, es preciso modificar los sistemas de gobierno en la universidad y, a la vez, incrementar la autonomía de la institución, tendiendo a su evaluación periódica y acreditación acompañada de un auténtico contrato programa con el gobierno que relacione la aportación de recursos públicos con el cumplimiento de las misiones que el país encomienda a cada una de las universidades y al sistema en su conjunto.

El texto precedente, con la excepción de muy ligeras actualizaciones, como las menciones a la Estrategia 2020 y a la financiación actual, es un extracto del discurso que el autor pronunció como rector anfitrión en el acto de inauguración de curso del sistema universitario que tuvo lugar en Tarragona el 14 de septiembre de 2007. Más de cinco años después es absolutamente vigente, y el sistema de gobierno de las universidades catalanas no ha experimentado todavía ninguna modificación.

Se han llevado a cabo, eso sí, no pocos trabajos y estudios de comisiones específicas, además de recurrentes manifestaciones públicas desde diferentes instancias. En 2011, el Ministerio de Educación

2. Karran, Terence (2007). “Academic Freedom in Europe: A Preliminary Comparative Analysis”, *Higher Education Policy*, 20, 289–313.

encargó a una comisión internacional, presidida por el profesor Rolf Tarrach, el informe “Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana”, que incluía un capítulo dedicado a la reforma de la gobernanza. Más adelante, en el tercer trimestre de 2011, constituyó una comisión con representantes del mismo ministerio, de la CRUE, de las comunidades autónomas y de los estudiantes, que se reunió en tres ocasiones antes del cambio de gobierno que se produjo a raíz de las elecciones generales de noviembre de 2011. El Gobierno entrante decidió nombrar una nueva comisión de expertos, cuyas conclusiones aún no se conocen. Por su parte, el Gobierno catalán, a finales de 2011, inició también un proceso de discusión, creando una comisión que “tiene como objetivo el estudio y la propuesta de modelos, iniciativas y actuaciones para la mejora de la gobernanza de las universidades públicas y, en todo lo que corresponda, del propio sistema universitario de Cataluña. El estudio se hará de acuerdo con los informes que presente una ponencia constituida por expertos designados por el presidente de la Comisión, en función de su trayectoria profesional y académica, y de su especial conocimiento de la materia”. Al cabo de un año, la ponencia ha elaborado un documento provisional que aún debe acabar de debatir la citada comisión, con la participación de estudiantes, sindicatos, representantes políticos, gobierno y universidades.

Es evidente que no se trata de una cuestión sencilla, sino más bien todo lo contrario. El mismo término *gobernanza* es elusivo; puede ser mucho más que un sistema de gobierno si se tiene en cuenta el sistema de toma de decisiones, de seguimiento y de rendición de cuentas del conjunto de agentes implicados en las funciones de educación superior universitaria, investigación y transferencia de conocimiento e innovación. En cualquier caso, no disponemos de una buena definición, o de una definición suficientemente compartida, del sistema de gobernanza universitaria que deseamos, de modo que, hoy por hoy, la atención se centra en cuestiones importantes pero muy limitadas de ese sistema: la participación directa de la sociedad en la toma de decisiones o los mecanismos de elección o designación de rector o rectora.

2. Función del sistema de gobernanza

El presente documento pretende exponer las propuestas del autor sobre la reforma del modelo de gobernanza a partir de una aproximación holística y funcional que echa en falta en los documentos antes citados. El punto de partida para un diseño de un sistema de gobernanza debe ser la identificación de la función que debe cumplir, y esto remite a una consideración fundamental: el porqué de la definición de la autonomía universitaria.

El principio de autonomía universitaria, que reconoce, por ejemplo, la Constitución española, es objeto permanente de estudio y crítica, de modo que son muchas las fuentes que se pueden utilizar para su definición. Por remitir a una ampliamente reconocida y aceptada, se puede utilizar la *Charta Magna Universitatum*, firmada por cerca de 800 universidades de 80 países, que establece en sus principios fundamentales lo siguiente:

1. La universidad, en el seno de sociedades organizadas de forma diversa por sus condiciones geográficas y razones históricas, es una institución autónoma que produce y que transmite cultura, de manera crítica, mediante la investigación y la enseñanza.

Para que se pueda abrir a las necesidades del mundo contemporáneo, en este esfuerzo de investigación y de docencia, la universidad debe tener independencia moral y científica respecto de cualquier poder político, económico e ideológico.

2. En las universidades, la actividad docente es indisociable de la actividad de investigación, para que la enseñanza pueda seguir tanto la evolución de las necesidades como las exigencias de la sociedad y de los conocimientos científicos.
3. La libertad de investigación, de enseñanza y de formación son los principios básicos de la vida de las universidades, de modo que los poderes públicos y las universidades, cada uno de ellos

en su ámbito de competencia, deben garantizar y promover el respeto de esta exigencia fundamental.

En el rechazo de la intolerancia y en el diálogo permanente, la universidad es un lugar de encuentro privilegiado entre los profesores —que tienen la capacidad de transmitir el conocimiento y los medios para desarrollarlo gracias a la investigación y a la innovación— y los estudiantes —que tienen el derecho, la voluntad y la capacidad de enriquecerse con ello—.

4. La universidad, depositaria de la tradición del humanismo europeo, pero con la voluntad constante de alcanzar el saber universal, para cumplir su misión, ignora toda frontera geográfica o política y afirma la imperiosa necesidad de conocimiento recíproco y de interacción entre las culturas.

En definitiva, lo que la institución universitaria debe garantizar, por el bien de la sociedad, es que su actuación al generar y transmitir conocimiento no responde a intereses grupales de ningún tipo, ni ideológicos ni económicos ni religiosos. Por este motivo, sobre todo desde la perspectiva europea, se define como un servicio público que debe actuar con autonomía; y esa actuación incluye, naturalmente, todos los mecanismos de toma de decisión, todo el sistema de gobernanza que, desde esta perspectiva, se configura como el garante de la prestación del servicio público de educación superior e investigación con la máxima eficiencia, al tiempo que libre de la influencia de intereses políticos, económicos o religiosos.

Ahora bien, hay que reconocer que la imagen que transmite la declaración de la Magna Charta tiene algo de idílico, pues no refleja los importantes retos a que se enfrenta la universidad actual ni todas las responsabilidades que debe asumir por encargo de la sociedad, en particular las derivadas de la masificación, necesaria, de la educación superior. Thorsten Nybom,³ de la Universidad de Örebro, hace un buen análisis:

Las universidades modernas tienen una gran diversidad de misiones y tareas, probablemente demasiadas. No solo son responsables de desarrollar una formación y una investigación de calidad en una amplia gama de áreas y materias, sino también de colaborar en investigación y desarrollo con empresas y organizaciones externas. También se espera de ellas que proporcionen una gran cantidad de servicios diferentes del “conocimiento”, incluso de tipo social. No es de extrañar, pues, que su capacidad de adaptación a las condiciones cambiantes en un momento de escasez general de recursos y de mucha competencia —por los pocos que hay— sea cuestionada, tanto desde fuera como desde dentro de la propia institución.

Ya en 2005, la EUA (European Universities Association) destacó la necesidad de autonomía institucional en la llamada Declaración de Glasgow. Los últimos diez años han sido muy prolíficos en declaraciones y posicionamientos sobre esta materia. Las fuerzas impulsoras de tanta actividad y de la urgencia de una reforma inmediata deben entenderse en el amplio contexto de transformaciones globales socioeconómicas y políticas:

- El cambio a una educación superior casi universal y una posterior heterogeneidad creciente del sector de la educación superior.
- La competencia por los estudiantes, profesores e investigadores y por los recursos a escala mundial.
- El rápido aumento de los costes de la enseñanza y la investigación y, en particular, de las infraestructuras.
- La retirada del Estado como financiador central del sistema universitario y de investigación.
- Las exigencias del mercado laboral y las expectativas adicionales que la sociedad deposita en las instituciones de educación superior, además de la tradicional difusión del conocimiento.

3. Nybom, Thorsten (2008). “University autonomy: a matter of political rhetoric?”, en Engwall, Lars & Weaire, Denise (ed.). *The university in the market*. Londres: Portland Press.

- La evolución de “creación de conocimiento y difusión” hacia “producción de conocimiento”.
- Las exigencias cada vez mayores de “espíritu empresarial” y “capacidad de innovación”.

Como ha puesto de manifiesto la EUA, y como casi todo el mundo admite, aunque sea retóricamente, solo incrementando la autonomía institucional de las universidades estas podrán ser capaces de responder a tantas y tan diversas demandas y expectativas. La EUA, en este sentido, ha llevado a cabo un excelente trabajo de integración de la gran diversidad europea. En un primer estudio de 2009 (*University Autonomy in Europe I*)⁴ recoge la situación de los sistemas de gobierno de universidades de 34 países europeos y hace evidente la diversa terminología utilizada para definir elementos de la autonomía institucional, así como de las perspectivas que se emplean para evaluarla. En un segundo estudio, de noviembre de 2011 (*University Autonomy in Europe II. The Scorecard*)⁵, realiza la muy útil tarea de medir el nivel de autonomía mediante un conjunto finito de indicadores que se clasifican en las cuatro dimensiones de la autonomía universitaria que ya identificaba el primer estudio: organizacional, financiera, de personal y académica.

La concreción y el detalle del estudio y la extensión de la comparación internacional hacen que ese conjunto de indicadores se pueda considerar un verdadero *check-list* de un sistema de gobernanza.

Organisational autonomy	Financial autonomy	Staffing autonomy	Academic autonomy
<ul style="list-style-type: none"> • Selection procedure for the executive head • Selection criteria for the executive head • Dismissal of the executive head • Term of office of the executive head • Inclusion and selection of external members in governing bodies • Capacity to decide on academic structures • Capacity to create legal entities 	<ul style="list-style-type: none"> • Length and type of public funding • Ability to keep surplus • Ability to borrow money • Ability to own buildings • Ability to charge tuition fees for national/ EU students (BA, MA, PhD) • Ability to charge tuition fees for non-EU students (BA, MA, PhD) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacity to decide on recruitment procedures (senior academic/senior administrative staff) • Capacity to decide on salaries (senior academic/senior administrative staff) • Capacity to decide on dismissals (senior academic/senior administrative staff) • Capacity to decide on promotions (senior academic/senior administrative staff) 	<ul style="list-style-type: none"> • Capacity to decide on overall student numbers • Capacity to select students (BA, MA) • Capacity to introduce programmes (BA, MA, PhD) • Capacity to terminate programmes • Capacity to choose the language of instruction (BA, MA) • Capacity to select quality assurance mechanisms and providers • Capacity to design content of degree programmes

Tabla 1. Relación de indicadores para cada dimensión de la autonomía universitaria (De *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*).

4. Estermann, Thomas & Nokkala, Terhi (2009). *University Autonomy in Europe I. Exploratory Study*. Bruselas: European University Association.

5. Estermann, Thomas; Nokkala, Terhi & Steinel, Monika (2011). *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*. Bruselas: European University Association.

País	Aut. Organizacional	Aut. Financiera	Aut. Personal	Aut. Académica	Indice Global	Orden
UK	100%	90%	96%	97%	100,00	1
EE	82%	93%	100%	92%	95,82	2
IE	80%	73%	82%	100%	87,47	3
FI	91%	42%	92%	88%	81,72	4
LV	62%	85%	93%	59%	78,07	5
LU	31%	93%	87%	83%	76,76	6
CH	56%	62%	95%	75%	75,20	7
DK	94%	53%	86%	55%	75,20	8
NL	76%	78%	72%	57%	73,89	9
NO	77%	33%	66%	98%	71,54	10
SE	56%	44%	95%	72%	69,71	11
AT	77%	44%	72%	72%	69,19	12
PT	74%	75%	62%	52%	68,67	13
LT	73%	62%	83%	44%	68,41	14
PL	64%	47%	80%	70%	68,15	15
NRW (DE)	85%	45%	60%	68%	67,36	16
HU	63%	75%	65%	43%	64,23	17
IT	63%	62%	48%	58%	60,31	18
CZ	51%	35%	95%	49%	60,05	19
HE (DE)	77%	24%	60%	68%	59,79	20
IS	45%	31%	67%	85%	59,53	21
SK	42%	64%	52%	55%	55,61	22
BB (DE)	57%	31%	54%	65%	54,05	23
ES	60%	40%	47%	58%	53,52	24
TR	29%	44%	59%	51%	47,78	25
CY	49%	18%	46%	69%	47,52	26
FR	56%	33%	42%	39%	44,39	27
GR	40%	29%	13%	34%	30,29	28

Tabla 2. Valoración media de los indicadores para cada dimensión de la autonomía universitaria
(De *University Autonomy in Europe II. The Scorecard*).

A partir de una amplia encuesta, los autores del estudio asignan valores y pesos a cada uno de los indicadores, lo que les permite obtener una medida del nivel de autonomía universitaria de los sistemas de los diferentes países. La tabla 2 recoge la valoración global de cada dimensión sin la aplicación de los pesos, es decir, estrictamente el valor medio de los indicadores de cada dimensión, sin ponderación que dé más peso a un indicador que a otro. Resulta evidente, a tenor de esta tabla, que el sistema universitario español figura a la cola de Europa en nivel de autonomía universitaria, solo por encima de Grecia, Chipre y Turquía y también de Francia, antes de que esta emprendiera su reciente reforma de gobernanza.

Hay mucha evidencia empírica, como la que recoge el estudio de Aghion *et alii*,⁶ de 2009, siendo unos de los autores el profesor Andreu Mas-Colell, de la marcada correlación positiva entre autonomía y productividad y competitividad internacional de las universidades, una correlación que apoya la tesis principal de que cualquier reforma del sistema de gobernanza debe tener como objetivo incrementar el nivel de autonomía y de responsabilidad de las universidades, sobre todo en el caso de las universidades catalanas que, en el marco español, se encuentran con los niveles más bajos de autonomía institucional en Europa. Por ello, el conjunto de indicadores que permiten medir el nivel de autonomía resulta muy útil como guía para la reforma, dado que permite identificar los elementos clave del sistema de gobernanza en comparación con otros sistemas y, al mismo tiempo, orienta coherentemente hacia las opciones que otorgan una mayor autonomía.

6. Aghion, P.; Dewatripont, M.; Hoxby, C.; Mas-Colell, A., & Sapir, A. (2009). "The governance and performance of research universities: Evidence from Europe and the U.S.," *Working paper 14852*, National Bureau of Economic Research.

3. Elementos de la gobernanza

Siguiendo la guía proporcionada por el estudio de la EUA sobre autonomía universitaria, el sistema de gobernanza se puede definir a partir de las dimensiones económica, organizacional, de personal y académica.

a) Dimensión económica

El sistema de gobernanza debe perseguir la máxima eficacia y eficiencia y debe garantizar la máxima autonomía institucional, además del seguimiento y la rendición de cuentas ante la sociedad. Esta relación lleva a una necesidad funcional: la suficiencia financiera no sujeta a consideraciones de tipo ideológico, económico o religioso. El principio de autonomía financiera se encuentra en la base de la autonomía universitaria. Desde este punto de vista, la opción básica europea ha sido siempre la de una financiación pública de las universidades, como garantía de independencia, que se enfrenta, sin embargo, a una relación entre universidades y gobiernos progresivamente compleja, en la medida en que se amplían las funciones de la universidad, se universaliza el acceso a la educación superior y se incrementan los costes.

I. EXTENSIÓN Y TIPO DE FINANCIACIÓN PÚBLICA

Sobre la base de un modelo de universidad concebida como servicio público que aporta valor al conjunto de la sociedad, además de a los individuos que se benefician de forma individual, la suficiencia financiera de las universidades debería estar garantizada por los estados. La balanza entre beneficio público y beneficio privado está objetivamente decantada a favor de lo público: los beneficios globales de la actuación universitaria, en impacto económico, social y cultural directo e indirecto, ofrecen un saldo claramente positivo, como demuestra, por ejemplo, el libro de ACUP sobre *Impactos de las universidades públicas catalanas en la sociedad*, de 2011. A pesar de ello y ante las dificultades económicas de los gobiernos para hacer frente a los costes de los servicios públicos, la tendencia general es la de otorgar progresivamente más valor al beneficio privado y, en consecuencia, la de introducir de forma progresiva un mayor peso de la aportación privada a la hora de cubrir los costes de funcionamiento de la universidad. La cuestión rebasa la discusión sobre la gobernanza universitaria, pero no hay duda de que la afecta. En cualquier caso, la relación entre gobierno y universidad resulta clave para garantizar la autonomía universitaria, y el vínculo principal entre ambos es el sistema de financiación.

En nuestro país es tradición que los gobiernos establezcan directamente esa relación y que, con modelos de financiación más o menos objetivos y transparentes, financien directamente las universidades. Este sistema introduce una importante restricción a un elemento clave de la autonomía: la capacidad de las universidades para actuar con independencia respecto de cualquier opción política, siempre presente en los gobiernos. Como sucede en muchos sistemas de otros países con mayores niveles de autonomía, es necesario introducir reformas en el sistema de gobernanza que garanticen que los gobiernos no toman ninguna decisión sobre el destino concreto de los recursos, sino que se concentran en establecer objetivos y prioridades y en definir los recursos globales asignados a cada uno, dejando a un ente interpuesto, con voluntad de independencia política, la decisión final sobre la asignación de los recursos a las diferentes instituciones responsables (una relación similar a la que tienen universidades y gobierno de Escocia con el Scottish Funding Council, <http://www.sfc.ac.uk/>). Al mismo tiempo, el ente que distribuye la financiación debe ser distinto del que evalúa, el cual debe actuar también con la máxima independencia y preocuparse solo por la evaluación de la calidad, y no por sus efectos económicos. En Cataluña, ambos entes podrían —y seguramente deberían— reunir las respectivas funciones en todo el espectro de actuación en el ámbito del conocimiento —educación

superior, investigación e innovación—, aunque eliminando redundancias y multiplicidad de agencias y similares y concentrando recursos. El gráfico siguiente podría ser un esquema:

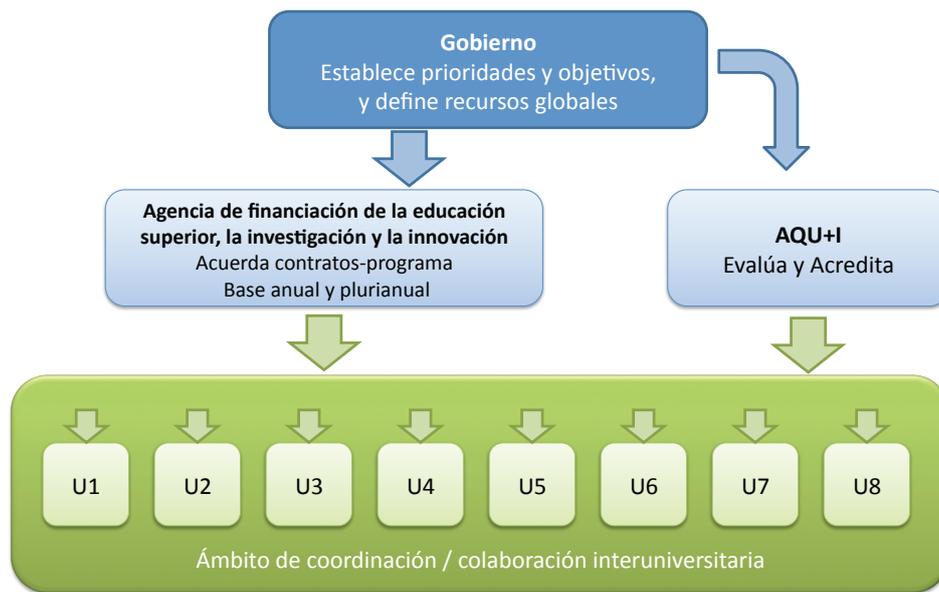


Gráfico 1. Relación entre gobierno, agencias de financiación y evaluación y universidades.

Elemento 1. Creación de una agencia de financiación de la educación superior, la investigación y la innovación que recibe anualmente del gobierno los objetivos, las prioridades y también los recursos y los distribuye de forma acordada y transparente a las diferentes entidades responsables: universidades, institutos de investigación y centros tecnológicos.

Elemento 2. Transformación de AQU en una agencia de evaluación de la calidad y del impacto (con diferentes ramas) de la educación superior, la investigación y la innovación.

Estas dos propuestas no deben introducir mayores gastos ni mayor complejidad en el sistema, sino todo lo contrario, en la medida en que impliquen la desaparición, por absorción de funciones y recursos, de otros agentes actuales del sistema (a título indicativo y no exhaustivo ni definitorio: AGAUR, ICREA, FCR y parte de ACC10).

La definición del sistema de investigación e innovación del país no es el objetivo principal de este documento, pero es evidente, como se deriva de la Estrategia 2020 y, antes, de la de Lisboa, que la sociedad del conocimiento, que es la que puede sustentar una sociedad del bienestar, se basa en la concepción integral de la educación superior, la investigación y la innovación como prioridades de un país. Es en este sentido que se hace necesaria una definición global de políticas en estos ámbitos, una definición en la que el sistema universitario, de manera natural, figura en la base. Por consiguiente, los instrumentos de asignación de recursos públicos y de control y seguimiento de la calidad y el impacto deben tener también una aproximación global.

II. CAPACIDAD DE MANTENER REMANENTES, SOLICITAR PRÉSTAMOS Y REALIZAR ADQUISICIONES Y VENTAS

La historia y la evolución reciente del sistema universitario han conducido a minimizar la identidad institucional de la universidad. Además de tener la iniciativa en la elaboración de una legislación profusa en todos los detalles del funcionamiento de la universidad, en todas las dimensiones de la autonomía universitaria, los gobiernos intervienen directamente en la política universitaria mediante

una gran variedad de programas de actuación que afectan a todas las misiones de la universidad (son ejemplos las convocatorias de proyectos de innovación docente, de grupos de investigación consolidados, de personal específico, etc.), lo que crea un entorno de tutorización externa de la actividad universitaria que no favorece en absoluto la completa responsabilización institucional. Hay ciertamente dificultades para construir esa identidad. La cultura de diálogo entre universidad y gobierno está edificada sobre esta realidad y, como consecuencia, existe una gran dificultad para identificar a la institución como tal: ¿quién es la universidad? ¿Es un apéndice de la administración, está tutorizada por esta o es una institución que dialoga con ella?

En esta cuestión radica buena parte de la dificultad para definir un modelo de gobernanza. Otra dificultad se deriva de la masificación de la actividad, que se traduce en comunidades universitarias muy grandes, diversas y caras en una primera aproximación. En definitiva, en un modelo de gobernanza que busque la eficiencia en el uso de los recursos públicos y quiera garantizar la autonomía, parece necesario poder definir “propietarios” de la universidad, diferentes de los representantes del pueblo y de los gobiernos, que ostenten la plena responsabilidad de la función universitaria en representación también de los intereses de la sociedad, que pueden incorporar o no caracteres regionales. Esta plena responsabilidad les debe permitir actuar económicamente en cuestiones tan básicas como la administración plurianual de fondos, la solicitud de préstamos y la realización de ventas o compras inmobiliarias. Son las funciones que en otros sistemas universitarios cubren los Boards of Trustees o Regents.

A modo de ejemplo, reproduzco un fragmento del texto de la web de los Regents de la Universidad de California, una universidad pública americana que cuenta con un sistema de financiación pública, pero también con un sistema de precios públicos muy superiores a los de Cataluña:

The University is governed by The Regents, which under Article IX, Section 9 of the California Constitution has “full powers of organization and governance” subject only to very specific areas of legislative control. The article states that “the university shall be entirely independent of all political and sectarian influence and kept free therefrom in the appointment of its Regents and in the administration of its affairs.”

Board Membership

Article IX, Section 9 was drafted in 1878 after a decade of political conflict demonstrated the importance of sheltering the university from shifting political winds. The board consists of 26 members:

- 18 regents are appointed by the governor for 12-year terms
- One is a student appointed by the Regents to a one-year term
- Seven are ex officio members — the Governor, Lieutenant Governor, Speaker of the Assembly, Superintendent of Public Instruction, president and vice president of the Alumni Associations of UC and the UC president.
- In addition, two faculty members — the chair and vice chair of the Academic Council — sit on the board as non-voting members.

Board Officers

The Governor is officially the president of the Board of Regents; however, in practice the presiding officer of the Regents is the Chairman of the Board, elected from among its body for a one-year term, beginning July 1. The current Chairman is Regent Sherry Lansing. The Vice Chairman is Regent Bruce Varner.

The Regents appoints Officers of The Regents: the General Counsel; the Chief Investment Officer; the Secretary and Chief of Staff; and the Chief Compliance and Audit Officer.

La siguiente cita corresponde a la página del principal órgano de gobierno, The Court, de otra universidad pública, la de Aberdeen, que cuenta con financiación pública y un sistema de acceso a la universidad totalmente gratuito para los ciudadanos escoceses (y de la Unión Europea, excepto Inglaterra):

Composition: The composition of the Court is formally set out in Ordinance 133, approved by Her Majesty in Council on 26 June 1996. It may be summarised as: the Rector, the Principal, two assessors nominated by the

Chancellor and Rector respectively, Vice-Principals (to a maximum of three), two assessors nominated by the City of Aberdeen Council and Aberdeenshire Council respectively, four assessors elected by the University's General Council, six assessors elected by the Senate, the President of the Students' Representative Council, up to eight co-opted members, with other Vice-Principals in attendance.

While members of the Court are drawn from five different "constituencies" — Officers, Senate Assessors, General Council Assessors, Local Authority Assessors, and Co-opted Members — no member of the Court is present as a "representative" of any particular sectional interest. Mandates are not recognised but, of course, each member brings his or her particular background and expertise to the work of the Court. All members are equal and free to express an opinion or cast a vote in the best interest of the institution as a whole.

Remit: A detailed remit for the Court does not exist. The various Acts of Parliament conferring powers and responsibilities on the Court do not set out specific duties in a comprehensive way, although most of the legislation relevant to the University is contained in a single text, The Acts, Ordinances and Resolutions of the University of Aberdeen, 1858-1990, which may be consulted on application to the Clerk to the Court.)

The main functions of the Court, however, can be broadly summarised as follows:

- to administer the whole property and revenues of the University
- to make appointments
- to fix fees charged by the University
- to receive representations and reports from the Senate and the General Council
- on the recommendation of the Senate, to prescribe regulations for degree courses
- to review on appeal any decision of the Senate

Some powers of the Court are exercised by making an Ordinance or approving a Resolution.

In each case, consultation with the Senate, General Council and the wider public (by means of publishing the draft Ordinance or Resolution on University notice boards for a stipulated number of weeks) is required. A Resolution can take effect as soon as it is approved by the Court following the required consultation; an Ordinance can take effect only from the date on which it is passed by Her Majesty in Council.

Legally, the University Court is a body corporate, with perpetual succession and a common seal.

Se trata de dos ejemplos distintos, pero al mismo tiempo parecidos, del mundo anglosajón. En ellos se muestra que, en efecto, ese Court o Board es el que ostenta la "propiedad" de la universidad y con el que dialoga el gobierno.

Una aproximación muy diferente es la que aportan las también muy eficientes universidades holandesas. El siguiente ejemplo corresponde a la Universidad de Utrecht, también pública y con precios públicos hoy por debajo de los de Cataluña. En el sistema holandés es el gobierno quien designa directamente los miembros del Supervisory Board:

Supervisory Board

The Supervisory Board is the University's statutory supervisory body. The Executive Board requires the approval of the Supervisory Board on the Strategic Plan, the Annual Report and the Annual Accounts.

The Executive Board informs the Supervisory Board of all major developments and events taking place at Utrecht University.

The Minister of Education, Culture and Science appoints the members of the Supervisory Board. One of its members maintains a confidential relationship with the University Council.

The Supervisory Board consists of the following members:

- Prof. E. (Emmo) Meijer (Chairman) fulfilled different positions in research and business management at DSM and Unilever, where he was responsible for R&D. He has been Corporate Director at FrieslandCampina since April. His additional functions include Professor by Special Appointment in Bio-Organic Chemistry at Eindhoven University of Technology, with which Utrecht University has a strategic alliance. He is also the Director at the Royal Holland Society of Sciences and Humanities).
- Prof. dr. W. (Wim) van de Donk was appointed Professor of Public Administration at Tilburg University in 1999. From 2004 to 2010, he served as Chairman of the Scientific Council for Government Policy (WRR). Van de Donk studied Public Administration at Radboud University Nijmegen (formerly called Catholic University Nijmegen). In 1997, he earned his doctorate, cum laude, for his dissertation on the

role of Information and Communications Technology (ICT) in political decision-making, for which he received the G.A. van Poeljejaar Prize.

- N.J.J. (Niek Jan) van Kesteren LL.M. Director General of the Confederation of Netherlands Industry and Employers VNO-NCW. Since 1987, Van Kesteren has been active at NCW which merged with VNO in 1994. He is also member of the Executive Board of the Social and Economic Council (SER) and member of the Executive Committee of European employers organisation *Businesseurope*.
- Drs. C. (Caroline) Princen. Member of the Board of ABN AMRO and responsible for Integration, Compliance as well as Communication & Branding. Before that she was Director General of *Nedstaal*.
- J. (Jan) van Zanen, LL.M., was a member of the Utrecht municipal council for the People's Party for Freedom and Democracy (VVD) from 1990 to 2002. He was the alderman responsible for Finance and Economic Affairs of the municipality of Utrecht from 1998 to 2005. He is the Mayor of Amstelveen since 2005.

Quizás no es imprescindible dotarse de ese cuerpo institucional que asume la “propiedad” de la universidad por delegación de la sociedad, pero también hay que reconocer que las universidades de hoy no son ya instituciones culturales que se autorreproducen, sino más bien instituciones de relación entre la academia y la economía nacional o regional. Los académicos, que representan la base de la actuación de la universidad en sus diferentes misiones y que son quienes deben garantizar y a quienes se debe garantizar el trabajo autónomo, tienen dificultades para desempeñar el papel de propietarios de la universidad en nombre de la sociedad.

Por otra parte, los modelos representados por estos ejemplos pueden no ser directamente aplicables a nuestra sociedad. Al menos esa es una impresión muy extendida, basada en la desconfianza en la ecuanimidad de la decisión política que puede haber tras la designación de los miembros de estos comités. Seguramente todo el sistema de gobernanza, y no solo la universitaria, debe avanzar hacia culturas democráticas más desarrolladas. Por ello, aunque quizás el escenario de futuro para sistemas como el nuestro podría ser similar al escocés o el holandés, transitoriamente nos puede convenir más la aproximación recientemente adoptada en Portugal, que define un “conselho geral com um número de membros comprendido entre 15 e 35 membros, com pelo menos 30% de membros externos. O princípio de escolha dos membros é a eleição. Numa primeira fase há na universidade a eleição dos membros internos, em que a presença de académicos e investigadores deve representar mais de 50% do total. Numa segunda fase os membros internos cooptam os membros externos”. Este sistema representa una simplificación del modelo dual actual (Consejo de Gobierno y Consejo Social) e incorpora en el gobierno estratégico de la universidad la participación de un buen número de miembros externos, designados desde la misma universidad, que de esta manera se define ante la sociedad.

Elemento 3. Definición de un órgano de gobierno estratégico de la universidad y de supervisión de la actuación ejecutiva, de dimensiones reducidas, con mayoría de la academia, participación de representantes de trabajadores y estudiantes, y participación directa de miembros externos a la universidad.

III. CAPACIDAD DE ESTABLECER LAS TASAS A ESTUDIANTES NACIONALES Y EXTRANJEROS

En nuestro país, como en la mayoría de los países europeos, la cuestión de los precios de los servicios públicos está directamente relacionada con el modelo de estado del bienestar y la política fiscal. Los elevados niveles actuales de fiscalidad personal, similares a los de economías nórdicas, en condiciones económicas normales (con déficits públicos menores, déficits fiscales menores y también menor fraude fiscal y economía sumergida), deberían ser suficientes para garantizar un acceso universal y gratuito, o prácticamente gratuito (pagado a través de impuestos), a la educación superior, como se da en la mayoría de los países europeos. A este modelo de sociedad le corresponde un modelo de universidad en que no es necesario que el establecimiento de tasas forme parte de su política.

b) Dimensión organizacional

La definición de un sistema de gobierno autónomo, en el que se identifica un órgano que detenta la propiedad de la universidad en nombre de la sociedad, hace casi innecesario definir externamente otros elementos de gobernanza interna, de modo que la universidad debería poder organizarse de la manera que considere más conveniente para la consecución de los objetivos que la sociedad le marque. Esta visión puede hacerse extensiva desde la definición del órgano ejecutivo a la de los criterios de contratación de personal, pasando por la definición de la estructura de centros, departamentos, institutos y servicios. En definitiva, el órgano de decisión política de la universidad debe tener plena responsabilidad y debe velar por que su actuación responda a los intereses de la sociedad (entre ellos el de garantizar la evolución positiva de la universidad): debe minimizar el corporativismo y también las respuestas a presiones de grupos de interés, ya sean internos o externos.

I. SELECCIÓN (Y DESTITUCIÓN) DEL RESPONSABLE EJECUTIVO

Como subraya el informe de la comisión internacional “Audacia para llegar lejos: universidades fuertes para la España del mañana”,

[...] la figura del Rector es esencial en el contexto actual. Debe ser capaz de actuar al mismo tiempo como Presidente del Consejo, Director General (responsable de la gestión diaria de la organización en su conjunto), como *Primus inter Pares* (al frente de los aspectos académicos en lo que respecta a la docencia y de los aspectos científicos en lo que respecta a la investigación), como embajador representante de la Universidad a nivel local, nacional e internacional, y, cada vez más, como recaudador de fondos.

Es evidente que mantener un equilibrio entre estas funciones es una tarea que requiere multitud de capacidades, no apta a largo plazo para pusilánimes.

Por ello, cada vez es más habitual que la elección del nuevo responsable de la universidad consista en nombrar a un candidato tras realizar una exhaustiva búsqueda internacional y no en un proceso interno que dé como resultado una elección. Esta sugerencia va en la línea de aquella consistente en disponer de un único órgano de gobierno. Un proceso de nombramiento y selección tan riguroso y transparente reforzaría el liderazgo del rector y por ende la contribución de la universidad al progreso socioeconómico.

La comisión considera que la combinación de un único órgano de gobierno y un rectorado sólido es la clave para implantar con éxito la Estrategia EU2015.

En efecto, esta es la línea dominante en las reformas que se han llevado a cabo últimamente en todos los países europeos. Como se ha explicado antes, es una cuestión que podría recaer perfectamente en la capacidad de definición propia de la universidad, pero hay que abrir la posibilidad a que pueda ser así; de hecho, considerando la situación actual, quizás es conveniente establecerlo explícitamente como un elemento de la reforma de la gobernanza.

Elemento 4. El órgano de gobierno estratégico y de supervisión de la universidad acordará el mecanismo y los criterios de selección del responsable ejecutivo de la universidad (rector o rectora), que deberá ser un académico no necesariamente miembro de la institución en el momento de ser seleccionado. El rector o rectora tiene plena autonomía en el ejercicio de la responsabilidad académica y de gestión de la universidad y la representa ante cualquier instancia. Solo responde ante el órgano de gobierno estratégico y de supervisión.

II. CAPACIDAD DE CREAR ESTRUCTURAS PROPIAS

Actualmente, la ley define todas las estructuras básicas de la universidad, sus funciones y cómo se gobiernan. Con este esquema se alimenta un conflicto de legitimidades entre responsables elegidos de-

mocráticamente por colectivos diferentes, que impide la plena asunción de responsabilidad en las dos direcciones: por parte del rector o rectora y también por parte de la dirección de las distintas unidades.

Aunque es natural que existan centros y departamentos para distribuir la función universitaria en ámbitos de especialización, la estructura debería depender solo de la decisión de cada universidad, por acuerdo del órgano de decisión política, a iniciativa del rector o rectora, mediante los mecanismos que prevean los estatutos de cada universidad.

Elemento 5. Los responsables de las diferentes unidades forman parte del equipo directivo de la universidad, nombrado por el rector o rectora mediante los mecanismos de participación que prevean los estatutos. Es preciso evitar el conflicto de legitimidades actual y permitir la plena asunción de responsabilidad por parte de quien la tiene ante todos, el órgano de gobierno estratégico y de supervisión y la sociedad: el rector o rectora.

La universidad debería poder seleccionar sus equipos directivos, desde la máxima responsabilidad ejecutiva y representativa, la del rector o rectora, hasta los miembros de su equipo. Esta posibilidad supone la introducción de mecanismos para favorecer la movilidad de los responsables académicos entre universidades y la generación, a la larga, de un perfil profesional mejor definido y de un sistema de oferta-demanda de gestores universitarios.

Elemento 6. La universidad se dotará de todos los órganos de carácter consultivo y participativo que precise.

El personal y los estudiantes deben participar en el proceso de formulación de políticas y asesorar a los diferentes órganos de gobierno en los distintos niveles orgánicos de la universidad. Una representación bien organizada de personal docente e investigador, de administración y servicios y de estudiantes es de vital importancia para el funcionamiento de la universidad. Por ello, es una práctica habitual disponer de diferentes órganos de participación y consulta de los que se forma parte por elección. En cualquier caso, la definición de estos órganos entra de pleno dentro de la capacidad de organización de la propia universidad. A título de ejemplo se pueden considerar:

- *Un consejo de universidad*, con representación de PDI, PAS y estudiantado, que mantenga reuniones periódicas con el comité de dirección de la universidad sobre los temas que los estatutos de la universidad determinen que tiene la competencia de observar, seguir o sancionar.
- *Un consejo consultivo de personal*, con derecho a la consulta previa, derecho al consentimiento y derecho a proponer legislación relativa a la forma de aplicación de las condiciones de trabajo y empleo en los departamentos; a la forma de organización de la política de personal en general y su aplicación en los departamentos; y a cuestiones relativas a la seguridad, la salud y el bienestar en relación con el trabajo en los departamentos, o el trabajo técnico y desarrollo económico en los departamentos.
- *Consejos de facultad/departamento*, donde el personal y los estudiantes de las facultades/departamentos pueden tratar con el decano/director y su equipo sobre cualquier asunto relacionado con el centro/departamento. En función de lo que establezcan los estatutos de la universidad y los reglamentos de cada centro/departamento, el consejo puede tener derecho al consentimiento en una serie de importantes decisiones del decano/director, como la adopción de los reglamentos de la facultad/departamento y las políticas docentes o de evaluación/exámenes.
- *Comités de titulación*: cada estudio de grado puede contar con su propio Comité Asesor del Programa de Grado, integrado por estudiantes y profesores. El Comité Asesor del Programa

de Grado puede ser el encargado de supervisar la calidad de la educación y aconsejar sobre el desarrollo y la aplicación de la política educativa.

O cualquier otra organización que la universidad considere oportuna: la extensión de la práctica internacional puede aconsejar la reserva de algunas denominaciones para identificar estructuras homologables internacionalmente (facultad, departamento, instituto, etc.); en cualquier caso, la universidad puede y debería tener plena autonomía organizacional, sin que ello vaya en detrimento del funcionamiento de los comités y juntas de personal necesarios para la negociación colectiva entre trabajadores e institución.

c) Dimensión académica

Esta es la dimensión nuclear de la universidad, en tanto que responde a su primera razón de ser, que no es otra que la formación de los ciudadanos al más alto nivel posible, un nivel que justifica el esfuerzo simultáneo en investigación y que se simboliza con la formación de doctorado, como culminación del progreso en el saber.

El proceso de armonización europea en educación superior, conocido como proceso de Bolonia, en el fondo, y pese a todos los problemas y malentendidos generados, ha sido un éxito sin precedentes. Ha sido, sin duda, una de las mejores iniciativas europeas, que ha tenido influencia en todo el sistema universitario mundial. Gracias a Bolonia han quedado muy bien definidos los tres niveles formativos universitarios —grado, máster y doctorado— a partir de la descripción diferencial de competencias, lo que lleva a la necesidad de que las instituciones universitarias garanticen la consecución de esas competencias, más allá de definir los contenidos de las titulaciones, así como a la necesidad de instaurar sistemas de aseguramiento de la calidad comparables y acreditados internacionalmente. Todo este proceso, casi revolucionario, se ha llevado a cabo a partir de un acuerdo de apenas dos hojas firmado en Bolonia en 1998 y, por tanto, en muy pocos años, a pesar de la dimensión de la empresa. En nuestro país, el proceso se inició con mucho retraso y ha experimentado todo tipo de cambios legislativos que lo han retrasado aún más, pero que, sobre todo, han conducido a una sobrerregulación, probablemente justificada por la necesidad de acelerar un proceso que habría requerido mucha más reflexión y asunción por parte de todos los niveles universitarios implicados.

En cualquier caso, veníamos de un sistema de catálogo de titulaciones, definido de manera centralizada, con directrices publicadas en el BOE para cada titulación oficial, de modo que el nuevo marco ha dado un poco de apertura, eliminando ese catálogo e introduciendo un registro de titulaciones, con mucha más libertad para definir las. Sin embargo, intereses y presiones externas, colegiales e internas, unidos a la urgencia con que se ha desarrollado el proceso, a decisiones gubernamentales no compartidas y también, precisamente, a cierta debilidad institucional de las universidades, han conducido a una situación que está lejos de ser óptima e, incluso, de ser homologable internacionalmente. Así, existe una identificación excesiva entre titulaciones y profesiones, además de una confusión generalizada entre el carácter profesionalizador y el aprendizaje de una profesión, y la consiguiente profusión de titulaciones ligadas a ejercicios profesionales (algunas, las ligadas a los servicios públicos esenciales o asociadas a responsabilidades civiles, sí lo están siempre: medicina, arquitectura, etc., pero son una clara minoría). Además, se ha llegado a una estructura básica diferente de la dominante en Europa, con unos grados de duración mínima de cuatro años y unos másteres de duración mayoritaria de un año, frente la estructura 3+2 mayoritaria en Europa.

La situación no se puede dar por estabilizada. Por una parte, se da esta anómala generalización del esquema 4+1, que tarde o temprano se deberá normalizar, no para adoptar otro esquema rígido 3+2, sino para flexibilizarlo, transfiriendo la decisión y la responsabilidad a las universidades. Por otra parte, existe un discurso, hoy quizás mayoritario o, al menos, con más presencia en los medios, que reclama racionalización desde instancias más presuntamente responsables que las universidades, que

busca la definición de “mapas de titulaciones” y aduce que hay un número excesivamente elevado de títulos (particularmente de máster) o cifras de estudiantes por aula excesivamente bajas. Esta discusión incide de pleno en un elemento nuclear de la autonomía universitaria.

La eficiencia en el uso de los recursos públicos no se debe conseguir decidiendo en lugar de las universidades, porque lo que hace esta decisión es, precisamente, sustituir una parte esencial de su papel: determinar su propio mapa de titulaciones y especializaciones, en ejercicio de su responsabilidad. Debería ser suficiente con un cuidadoso y riguroso uso de los instrumentos de gobernanza del sistema: el modelo de financiación a aplicar por la agencia de financiación, el informe *ex ante* y la evaluación *ex post* que debe ejercer la agencia de calidad y, sobre todo, la definición de objetivos, prioridades y recursos globales, decisión que corresponde al gobierno. En definitiva, la preocupación del gobierno debe ser velar por que se alcancen los objetivos marcados con los recursos disponibles, y el trabajo de las universidades debe ser, con las negociaciones y acuerdos que sean necesarios con la agencia de financiación, decidir su estructura, su oferta de titulaciones, la asignación interna de recursos y la estrategia de colaboraciones con otras instituciones que lo haga posible. Sustituir esta dinámica por decisiones externas a la universidad equivale a tener un sistema universitario menor de edad o amputado y desaprovechar gran parte de su potencial.

I. CAPACIDAD DE INTRODUCIR (Y DE EXTINGUIR) TITULACIONES

Por todo lo expuesto, la capacidad de introducir y extinguir titulaciones debería corresponder enteramente a la universidad. En todo caso, como sucede también en muchos países, se podría definir un conjunto de titulaciones de particular interés en cuanto a servicio público (asociadas a servicios públicos esenciales), para las cuales sería preciso definir globalmente necesidades de país, y acotar por arriba y por abajo la oferta de titulaciones y plazas correspondientes. Salvo en este particular, el modelo de financiación no debería entrar en el detalle de créditos o alumnos de una titulación determinada, sino, basándose en objetivos generales de formación superior y diferenciando como máximo un conjunto reducido de tipologías de titulación justificadas por diferencias objetivas en costes (módulos de experimentalidad), orientar los objetivos de eficiencia global de cada universidad (total de créditos impartidos, total de titulados, etc.). Este enfoque, basado en la idea de eficacia y eficiencia global de una universidad y no de una titulación determinada, unido a la desmitificación de la identificación de un determinado título con una profesión y la realidad actual del nivel de especialización de las universidades, debería ser suficiente para poder dejar de hablar de un mapa de titulaciones del país, algo que no existe en ninguna parte, sin que ello sea incompatible con que algunas titulaciones, muy pocas y seguramente ligadas a una determinada profesión, por razones básicamente económicas, sean exclusivas de una determinada universidad.

Elemento 7. Las universidades son responsables de definir su oferta de titulaciones, condicionado a su capacidad de especialización, su ámbito de influencia y la consecución de los objetivos globales de eficacia y eficiencia que les marque el gobierno a través de los contratos programa con la agencia de financiación.

Elemento 8. La financiación no debería depender de las titulaciones concretas, sino del número de créditos matriculados por grandes ramas, según módulos de coste, del número de titulados, y de la eficacia y eficiencia globales.

II. CAPACIDAD DE DECIDIR SOBRE LOS CONTENIDOS CURRICULARES

En consecuencia, las universidades deben poder decidir enteramente sobre sus currículos, con el único condicionamiento externo de la acreditación por parte de la agencia, condicionamiento que en sí mismo incorpora la garantía de reconocimiento internacional y el respeto de la política interna de asignación de recursos, que deben ser suficientes para obtener dicha acreditación, pero que pueden ser distintos de los de otras universidades, en función de decisiones estratégicas de la institución, solo sometidas a la necesidad de garantizar la eficacia y la eficiencia global del encargo. Asumido este principio general, se puede admitir la excepción de la definición de directrices en titulaciones muy concretas, de especial interés público.

Elemento 9. La universidad define los currículos de sus titulaciones, sin directrices externas y solo sometida a las condiciones impuestas por la acreditación y por la eficacia y eficiencia global en el uso de recursos.

III. CAPACIDAD DE DECIDIR SOBRE EL NÚMERO DE ESTUDIANTES Y DE SELECCIONARLOS

Este es otro de los aspectos que define el nivel de autonomía de la universidad. En las universidades públicas, sobre todo en la Europa continental, el sistema de acceso a la educación superior suele tener elementos de centralización que garantizan la equidad en el acceso, mecanismo fundamental de aprovechamiento máximo del talento y de justicia social. Es una característica básica en nuestro modelo de estado del bienestar que no debería verse minorada en una reforma de la gobernanza. Actualmente se da un excesivo detalle en la definición del número de plazas para cada titulación. Como ya se ha apuntado, esta definición se puede reservar para un número reducido de titulaciones, las que tengan un particular interés público, por estar relacionadas precisamente con servicios públicos que deben asegurarse un número suficiente de titulados. Sin embargo, esta condición no existe para la mayoría de las titulaciones, en general válidas para un ejercicio profesional muy variado, aunque entre todos, colegios profesionales y universitarios, se insista en sentido contrario.

Elemento 10. Definir *numerus clausus* para un número reducido de titulaciones de particular interés en cuanto a servicio público (asociadas a servicios públicos esenciales). Para el resto, la administración financia un máximo, en un esquema de acuerdo plurianual. La universidad, si así lo decide y lo asume económicamente, puede matricular más estudiantes.

Elemento 11. Mantener un sistema común de acceso a la educación superior, basado en el principio de igualdad de méritos y capacidad, que garantiza la equidad.

IV. CAPACIDAD DE SELECCIONAR MECANISMOS DE ASEGURAMIENTO DE LA CALIDAD Y AGENCIAS DE EVALUACIÓN/ACREDITACIÓN

En primer lugar, la universidad, que desarrolla por sí misma una cultura del aseguramiento de la calidad, debe tener autonomía para decidir sobre sus propios mecanismos. Probablemente, la evolución de esta cultura a partir de la situación creada desde la puesta en marcha del Plan Bolonia conducirá dentro de unos años a la acreditación institucional, que se podría fijar como objetivo a largo plazo. Mientras tanto, el rol de la agencia externa es acreditar el nivel de calidad de los diferentes procesos nucleares de las instituciones del sistema, acreditar titulaciones y, por el momento, acreditar también niveles umbral para la contratación de profesorado. Transitoriamente, este rol que hoy desarrolla AQU y que se debería extender a todo el sistema de conocimiento de Cataluña, se debe mantener e, incluso,

reforzar. Dentro de unos años, con un sistema más autónomo y maduro, probablemente se podrá dar el paso hacia la acreditación periódica de la propia universidad en su conjunto. En un escenario futuro como el descrito, probablemente también se podrá flexibilizar el sistema, de manera que la propia universidad pueda escoger las agencias acreditadoras entre las reconocidas internacionalmente; de forma paralela, AQU podrá también prestar servicios regularmente fuera de su principal ámbito de actuación. Mientras tanto, es preciso reforzar tanto los mecanismos propios de aseguramiento de la calidad en la universidad como el papel de AQU en el sistema, que debería convertirse en AQU+I. Esto no es incompatible con la necesidad de limitar orgánicamente el crecimiento y de velar de forma permanente por la eficacia y la eficiencia de los procesos de evaluación y acreditación que desarrollen, de tal manera que estos tengan una dimensión acotada y ajustada a la función encargada.

Elemento 2. Transformar AQU en una agencia de evaluación de la calidad y del impacto (con diferentes ramas) de la educación superior, la investigación y la innovación.

d) Dimensión de personal

De nuevo, se puede visualizar un escenario de futuro en el que la propia universidad tenga la completa autonomía para decidir sobre su personal, tanto en términos de selección como de retribución, en el marco de las tablas salariales que sirvan de referencia en el país y de acuerdo con la legislación laboral. Esta es la situación dominante en los sistemas con más autonomía y también con mayor productividad e impacto. Sin embargo, el sistema catalán se encuentra lejos de poder evolucionar rápidamente hacia ese escenario, y en este sentido puede ser necesario renunciar a parte de la autonomía posible para definir un mejor sistema que el actual, con una base común a todas las universidades públicas. Sobre esta dimensión, el autor ya se ha manifestado de manera explícita en el capítulo sobre personal del Libro Blanco de la Universidad de Cataluña. Lo que sigue es un extracto actualizado de ese texto.

El papel protagonista que corresponde y se otorga a la universidad en la sociedad del conocimiento la sitúa en el centro de la discusión cultural, social y económica y en todas las agendas políticas. En todo el mundo, pero particularmente en Europa, los sistemas universitarios se encuentran en proceso de revisión, en busca del mejor diseño para una institución que debe responder efectiva y eficientemente a los intereses de la sociedad, al tiempo que debe salvaguardar los valores de independencia de pensamiento y de espíritu crítico en una materia tan esencial para el desarrollo humano como es el cultivo y el avance del conocimiento, de la ciencia. En todos los planteamientos que se proponen o se implantan se establece un sistema de tensión y equilibrio entre los mecanismos universitarios de toma de decisiones, la financiación diversa de la universidad y la rendición de cuentas a la sociedad por medio de los gobiernos. Por otra parte, en una nueva sociedad del conocimiento en la que, por primera vez en la historia de la humanidad —como señala Manuel Castells en la *Era de la Información*—, la mente humana es una fuerza productiva directa, y no solo un elemento decisivo del sistema de producción, se hace más evidente que nunca que el máximo valor de la institución universitaria radica en el personal que la integra.

La necesidad de la autonomía universitaria no se cuestiona, particularmente en las leyes que regulan las universidades, pero la realidad muestra una continua tensión y tendencia a la limitación de esa autonomía, muy singularmente en el ámbito de la selección del personal, tanto académico como técnico o administrativo, y en la definición de las políticas internas que conforman el marco en que se deben desarrollar las carreras profesionales del personal universitario, principal valor de la propia universidad. Por estos motivos, hablar de políticas de personal es hablar en gran medida de autonomía universitaria.

Mientras que la definición de los mecanismos de toma de decisión en la universidad remite esencialmente a la estructura de la universidad y a su sistema de gobernanza, las políticas de personal están

mucho más relacionadas con las preocupaciones del profesorado, los investigadores y el personal de administración y servicios. En este ámbito se producen tensiones internas entre la autonomía institucional y la personal. La cuestión central es cómo relacionar la amplia y muy importante responsabilidad institucional con la necesidad de garantizar e incentivar la creatividad individual, la libertad académica y la implicación personal y, al mismo tiempo, responder a las expectativas y necesidades de la sociedad.

Con todos los condicionantes conocidos, el marco de autonomía que tiene la universidad le permite adoptar estrategias propias en organización, política docente y de investigación y, en definitiva, en todos los ámbitos de la actividad que permiten llevar a cabo la tarea encomendada por la sociedad con libertad de pensamiento y espíritu crítico. Es también la autonomía universitaria la que hace responsable a la propia universidad de encontrar, en cada momento, el mejor camino, el más eficaz y eficiente, para dar respuesta a las necesidades de la sociedad en el ámbito de la educación superior, de la generación y transmisión del conocimiento.

La idea de autonomía-autogobierno-rendición de cuentas debería penetrar en toda la universidad, desde los órganos de gobierno hasta el personal: profesores, investigadores y personal técnico y de administración. En última instancia, en las diferentes unidades son el personal docente e investigador y el personal de administración y servicios los que llevan a cabo el trabajo, de acuerdo con un reparto que también debería poder ser definido autónomamente en el seno de las unidades, autonomía que debería ir asimismo acompañada del correspondiente mecanismo de rendición de cuentas.

I. PERSONAL DOCENTE E INVESTIGADOR

En el triángulo que define la comunidad universitaria en términos de estudiantes, PDI y PAS, no hay un vértice más importante que otro, por la sencilla razón de que cada uno juega su papel, que es imprescindible para completar la función universitaria. En este reparto de papeles, el PDI representa el valor en conocimiento de la universidad, el conocimiento que permite dar y acreditar formación de nivel superior a los ciudadanos de Cataluña, y de muchos otros puntos del mundo, y el conocimiento que sirve de base y garantía para la misma generación de conocimiento, mediante la acción de investigación, creación y desarrollo.

El personal docente e investigador de la universidad catalana, con su trabajo y motivación, ha sido clave para llevar la institución universitaria a la buena situación relativa en que se encuentra hoy en todos sus ámbitos de actividad: docencia, investigación, transferencia y relaciones con la sociedad. Es el mismo personal sobre el que ha descansado, en los últimos años, buena parte del esfuerzo de adaptación de las nuevas titulaciones de primer, segundo y tercer ciclo. La primera preocupación en una reforma de la gobernanza debe ser, pues, la de mantener la motivación del PDI y reconocer su esfuerzo de adaptación a los cambios, reconocer su sentido de pertenencia. El PDI no es propietario de la universidad ni probablemente, como se ha dicho, puede jugar este papel por delegación de la sociedad, pero debe poder sentirse como tal, al menos en parte. El PDI no es ni puede ser considerado un empleado, un operario cualificado del conocimiento. Todo lo que la universidad tiene que ofrecer a la sociedad está en su cabeza. En esta cuestión radica buena parte de la dificultad para definir sistemas de gobierno en la universidad: el cuestionamiento del modelo colegial, dada la profesionalización necesaria en la gestión universitaria y la complejidad de las relaciones e implicaciones económicas con la sociedad, no puede derivar en la instauración de un modelo gerencial, por asimilación de la universidad a una empresa, que ya ha demostrado al mundo su ineficacia, pues desmotiva al profesorado, que se aleja de los intereses de una institución que ya no percibe como suya.

En los últimos años, el conjunto de la universidad catalana, y algunas de ellas muy particularmente, ha impulsado el concepto de “dedicación académica global” como herramienta para reflejar el encargo académico global del profesor y, por extensión, del departamento y la universidad. Esta definición de actividad global está perfectamente alineada con uno de los cuatro principios fundamen-

tales de la Magna Charta Universitatum, que establece la indisociabilidad de las actividades docente e investigadora como garantía de la capacidad de la enseñanza para seguir la evolución tanto de las necesidades y exigencias de la sociedad como de los conocimientos científicos. La universidad catalana se encuentra en una relativa buena posición y en un momento idóneo para dar un salto adelante, un salto que, conceptualmente, el sistema y sus partes e individualidades ya han hecho en gran parte, en la medida en que su trabajo ha pasado a ser homologable según estándares internacionales, pero que hay que estructurar.

Las principales ideas sobre las que desarrollar este modelo son las siguientes:

- La actividad académica del profesor universitario es completa y diversa, pero puede ser cambiante a lo largo de la vida profesional, modificando la proporción entre actividad docente, de investigación y de gestión.
- La actividad de investigación del PDI universitario representa la base investigadora del país y no tiene un reconocimiento explícito, ni en la definición legal del encargo que se le hace, ni en el dimensionado de la universidad, ni en la propia definición del sistema de investigación de Cataluña.
- La compleja estructura de la universidad catalana dificulta la plena identificación del profesor con las diferentes misiones de la universidad. El profesor es la unidad autónoma básica, que actúa y debe actuar con libertad académica en un entorno bien identificado por su función global, que debe integrar las tres misiones de la universidad.
- Se facilitará la cadena de asunción de responsabilidad, actuación autónoma y rendición de cuentas desde la universidad hasta el profesorado pasando por las unidades (centros, departamentos e institutos), de modo que el profesor se sienta identificado con la función de su unidad básica.
- La dicotomía funcionarial-contractual quizás no es salvable hoy en día. Por otra parte, no representa en sí misma una cuestión crucial, siempre que se salvaguarde el valor de la estabilidad en la posición (*tenure position*) como garantía de libertad académica y que los mecanismos de acceso a esa posición estable persigan la plena asunción de la misión de la unidad en la que se debe integrar el candidato, además de garantizar su valía académica y su idoneidad.
- Se debe fomentar y facilitar la participación del PDI en la organización y toma de decisiones. La participación básica en la gestión de la universidad es insoslayable y común a todos sus miembros, especialmente para quienes desarrollan su profesión de manera estable y a tiempo completo.
- Hay que identificar más claramente el carácter técnico, administrativo o académico de la tarea universitaria, a fin de minimizar el amateurismo académico en la gestión técnica y administrativa y de maximizar la acción del PDI en la actividad docente y de investigación.
- En términos generales, hay que romper con la jerarquía implícita PDI-PAS y permitir que, en determinados ámbitos de actuación, la dirección pueda corresponder a profesionales de la gestión.
- La evaluación periódica del PDI debe ser incentivadora y debe permitir reconocer la globalidad de su actividad y, en particular, su papel como elemento básico del sistema catalán de investigación.
- Hay que incentivar y valorar el liderazgo científico, que es también global, investigador y docente. El necesario esfuerzo desarrollado a partir de la LRU para desactivar las antiguas cátedras y promover unos departamentos más dinámicos e impulsores de la renovación universitaria de los años ochenta ha conducido con el tiempo a una segregación entre la vida departamental, restringida a la formalización de la distribución de recursos materiales básicos

y del encargo docente, y la actividad competitiva de generación y transferencia del conocimiento, que se desarrolla esencialmente en el seno de los grupos de investigación. Hay que fomentar la identificación de la tarea global como función de la unidad, de modo que esos grupos participen también en la definición del proyecto docente conjunto.

- El sistema de retribuciones del PDI es complejo e ineficaz. La proliferación de pequeños complementos desaprovecha la posibilidad de contar con una política retributiva incentivadora. En un marco de mantenimiento del sistema de complementos estatal para los funcionarios, el complemento autonómico debería tener dos componentes: uno consolidable, relacionado con la acumulación de méritos conforme a una evaluación global de la actividad académica, y otro variable, relacionado con el mantenimiento de la función investigadora.

Sobre estas bases, la universidad pública catalana podría desarrollar una política de personal, en la medida en que se lo permite su nivel de autonomía, con elementos comunes que, en relación con el PDI, podrían ser los siguientes:

1. *Acceso.* El énfasis en relación con la política de acceso se debe poner en las figuras de profesorado estable, ya sea funcionario o contractual; asimismo, se debe definir más claramente el período de contratación temporal como de preparación, formación, desarrollo académico y seguimiento previo a la estabilización (*tenure track*). De esta manera, se podría simplificar el acceso a la figura de lector manteniendo el sistema de acreditación, con todo el rigor necesario, para poder participar en el concurso de acceso, en el que se debería incorporar explícitamente la adecuación del candidato al proyecto académico de la unidad receptora.
2. *Progresión profesional. Evaluación.* Desde el mismo acceso y con una periodicidad de seis años (para coincidir con la evaluación de la productividad de investigación del profesorado funcionario) se deben establecer mecanismos de asignación de objetivos en docencia, investigación y gestión, en una proporción que puede ser ajustable al perfil del PDI y, en todo caso, modificable cada seis años. La evaluación positiva de la actividad global debe implicar el logro razonable de los objetivos marcados en todas las facetas de actividad.
3. *Valorización de la figura del catedrático.* El acceso a la máxima posición académica debe asociarse al liderazgo científico en un ámbito de conocimiento razonablemente especializado, liderazgo que debe reflejarse, ya desde el concurso de acceso, tanto en la vertiente docente como en la investigadora y que debe responder a las necesidades del proyecto académico de la unidad y, por extensión, de la universidad.

II. CAPACIDAD DE DECIDIR EN PROCESOS DE SELECCIÓN DE PDI. CAPACIDAD DE DECIDIR SALARIOS. CAPACIDAD DE DESPEDIR PERSONAL. CAPACIDAD DE DECIDIR EN LA PROMOCIÓN PROFESIONAL

Hoy en día, las universidades ya disponen de bastante discrecionalidad, pues en sus estatutos deciden sobre los mecanismos de selección y únicamente están condicionadas a la contratación o el nombramiento de candidatos previamente acreditados. Salvo dificultades objetivas en algunos ámbitos de conocimiento, que se deberían poder resolver eliminando defectos existentes, el mecanismo de acreditación previa ha resultado beneficioso para el sistema y, aunque sea a medio plazo, convendría mantenerlo, eliminando solo la certificación previa en la contratación temporal, no estable, que se podría liberalizar. La novedad principal sería, pues, introducir una mayor flexibilización en las tablas salariales que permita el desarrollo de políticas de atracción y retención de talento propias de la universidad. Los criterios de acreditación de enseñanzas deberían ser un instrumento suficiente de acondicionamiento de la política de personal de la institución.

Elemento 12. Mantener un sistema nacional de acreditación para contratación estable y suprimir las limitaciones a la contratación temporal.

Elemento 13. Flexibilizar las tablas salariales del PDI, introduciendo complementos retributivos asociados a resultados. Reconocer el liderazgo científico.

Elemento 14. Capacitar a decanos y directores para decidir, en el marco de sus competencias y de la legislación laboral, sobre complementos salariales y evaluación para la promoción profesional.

El escenario descrito es posibilista y no prevé cambios drásticos en el acondicionamiento legal que hoy en día domina el escenario español, en particular por lo que respecta a la condición de funcionario público del PDI. Sin embargo, no ya el concepto mismo de funcionario, sino el marco legal que lo define introduce una importante restricción a la construcción de una verdadera responsabilidad institucional, dado que existen limitaciones objetivas a la transferencia de responsabilidad hacia la unidad básica de la universidad: el profesor. Estas limitaciones deberían desaparecer no tanto eliminando la condición de funcionario como modificando el marco legal, algo que va más allá de una reforma del sistema de gobierno de las universidades, pero que tiene bastante influencia sobre él.

Elemento 15. Redefinir el funcionario (capacidad real de exigencia de rendimiento) o definir el personal con *tenure*, garantía de la libertad de cátedra.

III. PERSONAL DE ADMINISTRACIÓN Y SERVICIOS

De nuevo, una aproximación de máximos, que se podría corresponder con un escenario a largo plazo, llevaría a considerar la plena autonomía en la definición de puestos de trabajo y condiciones laborales y económicas para el PAS de cada universidad. Sin embargo, la situación actual está muy lejos de ese horizonte, por lo que seguramente se hace preciso diseñar un escenario de mejora, con cierta renuncia al nivel máximo de autonomía posible. Es por ello que, en lo que sigue, se mantiene el concepto de condiciones laborales comunes al sistema universitario público, sujetas, en todo caso, a lo que establezca la legislación laboral.

En términos generales, la estructura de personal de la universidad catalana es heredera de una visión obsoleta de la misión de la universidad, casi centrada exclusivamente en la función docente y dimensionada a partir de parámetros no ajustados a las necesidades y exigencias de la sociedad actual. En el ámbito del PAS, la universidad sufre un claro déficit de personal técnico cualificado, de técnicos de apoyo a la docencia y a la investigación y de gestores de alto nivel para profesionalizar rectorados y gerencias y la gestión de las unidades académicas. En este sentido, los elementos que deben protagonizar la política de personal de administración y servicios son la incorporación de personal técnico y de gestión cualificado, la formación y capacitación del personal y su movilidad tanto interna como externa, lo que lleva a considerar también la mejora de los procesos de acceso y provisión, y también de las condiciones laborales.

Acceso y provisión. Se deberían potenciar nuevos sistemas de acceso y selección de personal que permitan la captación y retención del talento y de profesionales de alta cualificación, así como la correcta adecuación de las personas a sus puestos de trabajo de destino. Las técnicas y las pruebas de selección deben adecuarse a las necesidades o los requerimientos del puesto, y los méritos que valorar se supeditarán a la definición del perfil profesional del puesto, en términos de conocimientos, aptitudes y habilidades. Por otra parte, habría que priorizar nuevos criterios de valoración en la evaluación

de los méritos, de modo que la valoración del desarrollo prevalezca sobre otros aspectos, como la antigüedad o el grado consolidado.

Condiciones laborales. La actual falta de flexibilidad en las políticas de personal, condicionada por la fuerte regulación legislativa estatal y autonómica, ha abierto distancias entre las condiciones laborales y salariales de los diferentes colectivos de un mismo sistema universitario. Poder hablar de condiciones laborales del personal universitario, sin distinción de colectivos ni de regímenes contractuales, de modo que todos convergieran en una mesa única de negociación, supondría un ahorro importante, tanto económico como de esfuerzos de negociación, y llevaría a la construcción de un entorno de trabajo más equitativo y abierto en igualdad de oportunidades.

Promoción, carrera profesional y evaluación del desarrollo. Hay que buscar un sistema que garantice el progreso profesional a todo el PAS, directamente vinculado al rendimiento personal de cada empleado y a la adquisición de determinadas competencias, y que permita incentivar la flexibilidad en la dedicación y la participación en la consecución de la misión, la visión, los valores, la planificación y la estrategia del sistema universitario. Por ello se hace necesario, como paso previo, universalizar la carrera profesional, es decir, instaurar, en el caso del PAS de las universidades públicas catalanas, una carrera profesional de alcance universal e individual que sea transparente, lineal, motivadora y progresiva. La evaluación del desarrollo debe servir como herramienta imprescindible para legitimar el trabajo público; por eso hay que establecer, de forma generalizada, unos sistemas de análisis que permitan conocer cómo se lleva a cabo el trabajo que tiene encomendado cada uno. Un modelo posible es la gestión por competencias, que debería hacerse extensivo a todas y cada una de las personas que integran la organización.

Negociación. Por lo que respecta a la imprescindible negociación de las condiciones de trabajo, hay que corregir la actual fragmentación y singularización de la negociación en el ámbito de las relaciones laborales, mediante el establecimiento de mecanismos de coordinación que simplifiquen la interlocución en la negociación colectiva. En este sentido, sería recomendable la constitución de una mesa general única de las administraciones catalanas para la negociación conjunta de las condiciones de trabajo.

Elemento 16. Definir una carrera profesional del PAS de las universidades públicas, con evaluación del desarrollo como base para la promoción profesional, y establecer una mesa general única.

Conclusiones

La reforma de la gobernanza del sistema universitario precisa, como se ha querido mostrar en este documento, de una visión holística del sistema de conocimiento del país, que debe ser una prioridad si Cataluña no quiere perder el tren de la Europa del conocimiento. No se trata tanto de analizar y tratar de mejorar el sistema de gobierno de las universidades como de definir el sistema de conocimiento (formación superior, investigación e innovación) como un elemento de interés público prioritario y establecer la gobernanza conjunta. Al hacerlo, se hace evidente la necesidad de garantizar la autonomía universitaria y, al mismo tiempo, la necesidad de desarrollar mecanismos de asignación de recursos, de seguimiento y de control que maximicen la eficacia y la eficiencia. Es en este marco que se pueden identificar los elementos de gobernanza que, a partir de la situación actual, es preciso desarrollar o mejorar. El presente documento identifica 16 elementos de gobernanza prioritarios, que abarcan todas las dimensiones de la autonomía universitaria, la financiera, la organizacional, la académica y la de personal, sin pretensión de exhaustividad.

Autonomía financiera

1. Creación de una agencia de financiación de la educación superior, la investigación y la innovación que recibe anualmente del gobierno los objetivos, las prioridades y también los recursos y los distribuye de forma acordada y transparente a las diferentes entidades responsables: universidades, institutos de investigación y centros tecnológicos.
2. Transformación de AQU en una agencia de evaluación de la calidad y del impacto (con diferentes ramas) de la educación superior, la investigación y la innovación.
3. Definición de un órgano de gobierno estratégico de la universidad y de supervisión de la actuación ejecutiva, de dimensiones reducidas, con mayoría de la academia, participación de representantes de trabajadores y estudiantes, y participación directa de miembros externos a la universidad.

Autonomía organizacional

4. El órgano de gobierno estratégico y de supervisión de la universidad acordará el mecanismo y los criterios de selección del responsable ejecutivo de la universidad (rector o rectora), que deberá ser un académico no necesariamente miembro de la institución en el momento de ser seleccionado. El rector o rectora tiene plena autonomía en el ejercicio de la responsabilidad académica y de gestión de la universidad y la representa ante cualquier instancia. Solo responde ante el órgano de gobierno estratégico y de supervisión.
5. Los responsables de las diferentes unidades forman parte del equipo directivo de la universidad, nombrado por el rector o rectora mediante los mecanismos de participación que prevean los estatutos. Es preciso evitar el conflicto de legitimidades actual y permitir la plena asunción de responsabilidad por parte de quien la tiene ante todos, el órgano de gobierno estratégico y de supervisión y la sociedad: el rector o rectora.
6. La universidad se dotará de todos los órganos de carácter consultivo y participativo que precise.

Autonomía académica

7. Las universidades son responsables de definir su oferta de titulaciones, condicionado a su capacidad de especialización, su ámbito de influencia y la consecución de los objetivos globales de eficacia y eficiencia que les marque el gobierno a través de los contratos programa con la agencia de financiación.
8. La financiación no debería depender de las titulaciones concretas, sino del número de créditos matriculados por grandes ramas, según módulos de coste, del número de titulados, y de la eficacia y eficiencia globales.
9. La universidad define los currículos de sus titulaciones, sin directrices externas y solo sometida a las condiciones impuestas por la acreditación y por la eficacia y eficiencia global en el uso de recursos.
10. Definir *numerus clausus* para un número reducido de titulaciones de particular interés en cuanto a servicio público (asociadas a servicios públicos esenciales). Para el resto, la administración financia un máximo, en un esquema de acuerdo plurianual. La universidad, si así lo decide y lo asume económicamente, puede matricular más estudiantes.
11. Mantener un sistema común de acceso a la educación superior, basado en el principio de igualdad de méritos y capacidad, que garantiza la equidad.

Autonomía de personal

12. Mantener un sistema nacional de acreditación para contratación estable y suprimir las limitaciones a la contratación temporal.
13. Flexibilizar las tablas salariales del PDI, introduciendo complementos retributivos asociados a resultados. Reconocer el liderazgo científico.
14. Capacitar a decanos y directores para decidir, en el marco de sus competencias y de la legislación laboral, sobre complementos salariales y evaluación para la promoción profesional.
15. Redefinir el funcionario (capacidad real de exigencia de rendimiento) o definir el personal con *tenure*, garantía de la libertad de cátedra.
16. Definir una carrera profesional del PAS de las universidades públicas, con evaluación del desarrollo como base para la promoción profesional, y establecer una mesa general única.

El presente documento pretende exponer las propuestas del autor sobre la reforma del modelo de gobernanza a partir de una aproximación holística y funcional. El punto de partida para diseñar un sistema de gobernanza debería ser la identificación de la función que debe cumplir, lo que remite al porqué de la definición de la autonomía universitaria. La institución universitaria debe garantizar, por el bien de la sociedad, que, al generar y transmitir conocimiento, su actuación no responde a intereses grupales de ningún tipo. Constituye un servicio público que debe actuar con autonomía, y esa actuación incluye todos los mecanismos de toma de decisiones, esto es, el sistema de gobernanza en su conjunto, que, desde esta perspectiva, se configura como el garante de la prestación del servicio público de educación superior e investigación con la máxima eficiencia, al tiempo que libre de la influencia de intereses políticos económicos o religiosos.

A partir de las conclusiones del estudio *University Autonomy in Europe II. The Scorecard* y de la actual situación del sistema universitario, de investigación y de innovación de Cataluña, el autor propone un conjunto concreto de elementos de gobernanza que abarcan todas las dimensiones de la autonomía universitaria. El estudio se refiere explícitamente al sistema universitario de Cataluña, pero sus conclusiones y su fundamentación pueden aplicarse de manera más general.



UNIVERSITAT ROVIRA I VIRGILI