

# Dilemas en el gobierno de las universidades españolas: autonomía, estructura, participación y desconcentración

## Government dilemmas in the Spanish universities: autonomy, structure, participation and desconcentration

Diego Castro

Georgeta Ion

*Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Pedagogía Aplicada. Barcelona, España.*

### Resumen

En este artículo analizamos los retos a los que se enfrenta el sistema de gobierno de las universidades públicas españolas. Para ello tomamos el concepto de «dilemas de gobierno» utilizado por Larsen et ál. (2009) y por Lazerson (2010). Concretamente se abordan los dilemas entre: la democracia representativa y la eficacia organizacional, los modelos de estructuras integradas y matriciales; las influencias externas o internas en la toma de decisiones y, entre la centralización y la descentralización en el contexto de la autonomía universitaria. Optamos por una metodología cualitativa en la que aplicamos entrevistas y grupo focal de discusión. Las entrevistas se realizaron a veintitrés informantes de cuatro universidades públicas españolas triangulándose tres perfiles diferenciados de informantes: académicos que ejercen funciones de dirección; expertos analistas del gobierno y gestión de la educación superior y personal de administración y apoyo al académico-gestor. Tras ellas organizamos un grupo focal de discusión con expertos. Los resultados obtenidos indican que los expertos defienden una mayor autonomía para los directivos y un menor control por parte de órganos colegiados de representación estamental. Por otro lado, la estructura matricial se aplica sabiendo que el profesorado asume temporalmente tareas de dirección y gestión, lo que puede confundir los límites entre ambos focos organizativos. El profesorado que ejerce en la actualidad funciones directivas considera que el modelo vigente es el más adecuado a las particularidades del sistema universitario español y, aunque se reconocen ciertas disfunciones en el modelo de representación estamental, lo

defienden ante un posible modelo de profesionalización externa. Concluimos que el modelo de análisis basado en los cuatro dilemas es capaz de reflejar los principales retos que debe asumir la universidad española en la actualidad.

*Palabras clave:* gobierno, universidad, autonomía, gestión universitaria, estructuras universitarias.

### **Abstract**

The present paper aims at analyzing those challenges that public Spanish universities face nowadays. Hence, we will deal with the concept of «dilemma in governance» as used by Larsen et ál. (2009) as well as by Lazerson (2010). The present paper breaks down into four: dilemma between representative democracy and organizational effectiveness, dilemma between integrated management structures and dual management structures; dilemma between external and internal influence in institutional decision making; dilemma between centralization and decentralization in more autonomous universities. The research has been conducted by means of qualitative methods: survey and focus-group. The survey has targeted 23 respondents, selected from four public Spanish universities, made up of: university managers; governmental and higher educational management experts; administrative personnel and counselors. After this phase, a focus-group with experts was conducted. The results obtained show that experts prefer autonomy of regulations and less control from the state representatives. Moreover, the model applies taking into account the fact that didactic activity temporarily implies counseling and managerial tasks which may create confusion between the two organizational focuses. The didactic activity that nowadays carries out managerial functions views the current model as the most appropriate to higher educational Spanish system and, despite several drawbacks in the model, it is still observed by representatives. Finally the results show that representatives of the centralized bodies are reluctant to share and disseminate power among peripheral organizational structures such as departments and faculties for whom autonomy is still debatable. Summarizing we can consider that the four dilemmas reflect the current challenges that Spanish universities have to face.

*Key words:* governance, university, autonomy, higher education management, university structures.

## Introducción

La profunda transformación a la que debe hacer frente la universidad en Europa (Eurydice, 2008) y en España (Tomàs, 2009) obliga a reflexionar sobre las decisiones que deben adoptarse en su reforma. En el contexto de los rápidos cambios de la sociedad que repercuten de manera invariable sobre la educación superior, los diversos países europeos han dado respuestas variadas a la necesidad generalizada de repensar las estructuras de gobierno de la universidad. Por eso los modelos de gobierno de las universidades públicas están siendo objeto de creciente debate en los últimos años. Sin embargo observamos que hay un cierto acuerdo sobre la necesidad de repensar la universidad contemporánea en directa relación con las demandas de la sociedad del conocimiento y las tecnologías. Por otra parte, el llamado proceso Bolonia (Espacio Europeo de Educación Superior-EEES) y sus efectos directos sobre el sistema de educación superior hacen replantear las políticas básicas institucionales para enfrentarse de manera más eficiente a los retos actuales de sus «clientes» y de la sociedad en general (Pausits y Pellert, 2009).

El análisis desarrollado por la literatura ha evidenciado diversas tensiones y temas no resueltos en algunas áreas clave (Sporn, 2003). Por otro lado el trabajo de Larsen et ál. (2009) hace una síntesis en la que se identifican las principales áreas de tensión en la reforma de la gestión universitaria a través de cuatro dilemas.

El concepto de gobierno se define en la literatura especializada desde varios enfoques. Baird (2007) adopta la definición ofrecida por la *Australian National Audit Office*: los procesos a través de los cuales las organizaciones se dirigen, controlan y rinden cuentas. Harman y Treadgold (2007) prefieren tomar como referencia a Neave (1998) cuando consideran que el gobierno del sistema universitario representa un marco conceptual para definir la manera en la cual los sistemas universitarios e institucionales se organizan y son gestionados.

Las diferentes áreas de gestión de las entidades públicas suscitan el interés de políticos y expertos. Muestra de este interés son los principios de la buena gobernanza propuestos por la Comisión Europea (European Commission, 2001) y aplicables a todos los niveles de gobierno. Estos eran: apertura, participación, rendición de cuentas, eficacia y coherencia. A pesar de que estos principios se aceptan por todos los actores implicados, esta evolución hacia lo que sería un buen gobierno está acompañada de un discurso específico para las instituciones públicas coherente en el campo de la educación superior (Godegebuure y Hayden, 2007).

## Los dilemas en el gobierno de las universidades españolas

A continuación nos centraremos en comentar, tomando como referencia los cuatro dilemas propuestos por Larsen et ál. (2009), las principales características del gobierno universitario actual y su contextualización en el sistema universitario español.

### Democracia representativa y eficacia organizativa

En las universidades europeas se muestra una preocupación cada vez más acentuada hacia las actividades de evaluación sistemática. La evaluación orientada a la rendición de cuentas presenta tensiones que afectan tanto al actual sistema en su conjunto como a cada institución en particular, determinando la creación de esquemas de evaluación según proponía Neave ya en 1998, citado por Larsen et ál. (2009). Estas tendencias determinan no solo una serie de tensiones de nivel externo en las iniciativas de las reformas, sino también un cambio en las estructuras internas universitarias. Actualmente el enfoque hacia los resultados, la eficiencia y la eficacia vienen como una reacción a las reformas anteriores (a finales de la década de los años sesenta), sobre todo dirigidas hacia la democratización de las estructuras (Boer y Stensaker, 2007, citados por Larsen et ál., 2009). Las universidades se han visto en la situación de seguir atendiendo a las demandas de incrementar la democracia en sus estructuras internas de toma de decisiones. De aquí la preocupación por analizar de manera más detallada la relación entre la democracia estructural y la eficiencia organizativa.

Tímidamente, el denominado *new managerialism* empieza a aplicarse con cierto éxito en la educación superior generando no pocas críticas aunque con resultados significativos. En su investigación con directores de departamento, decanos y otros cargos de gestión, Deem y Brehony (2005) concluyen que el concepto y uso del *managerialism* ha impregnado la manera de hacer de los órganos unipersonales representando un cambio en las relaciones de poder y dominancia. El *new managerialism* no supone una simple reforma técnica en las maneras de gobernar, sino que implica un cambio de conceptualización de la universidad, lo que esta hace y cómo se gobierna. El debate entre el modelo representativo y otros más orientados a la eficacia es constante y encuentra su punto débil en la financiación de las universidades. Existe una falta de recursos crónica para las universidades que las inhabilita para adaptarse a las nuevas demandas sociales.

Si representamos este dilema como una línea continua entre dos polos, la democracia representativa y la eficacia organizativa, el sistema de gobierno de la universidad española se sitúa claramente en el segundo extremo, la democracia representativa. Desde nuestra perspectiva, la democracia representativa incluye aspectos del modelo colegial y del modelo democrático, lo que supone la concentración del poder institucional en manos de la comunidad académica (Tejerina, 1999; Mora, 2000; Michavila y Embid, 2001). Esta forma de gestión se identifica con la denominada «burocracia profesional» de Mintzberg (2003), aunque ha incorporado, además, una estructuración basada en estamentos. Estos estamentos identifican al profesorado, al alumnado y al personal de administración y servicios.

Todo ello da como resultado una burocracia profesional con rasgos estamentales (Middlehurst, 2004). Este sistema ha hecho que los propios miembros de la academia elijan a sus directores-gestores entre el propio profesorado, generalmente el más veterano. El resultado es un modelo de gestión no profesional. Las consecuencias del modelo de democracia representativa y poco profesional en la universidad son las siguientes (Kogan, 1997):

- Crecimiento en el volumen total de trabajo administrativo y de gestión, tanto en el nivel institucional como supra-institucional.
- Cambio en las tareas y el poder relativo de los académicos y administradores universitarios.
- Un rango cada vez más amplio de tareas de los administradores y una sistemática asunción por parte de los académicos de tareas administrativas: la denominada burocratización de la academia.

### **El dilema entre las estructuras integradas y las estructuras duales**

Este dilema pone de manifiesto el debate entre las estructuras de gestión integradas y las estructuras duales. El elemento determinante de este dilema consiste en la tendencia hacia la formalización y univocidad de los papeles y las responsabilidades en cuanto al ejercicio del liderazgo, combinado con una especialización excesiva de las tareas.

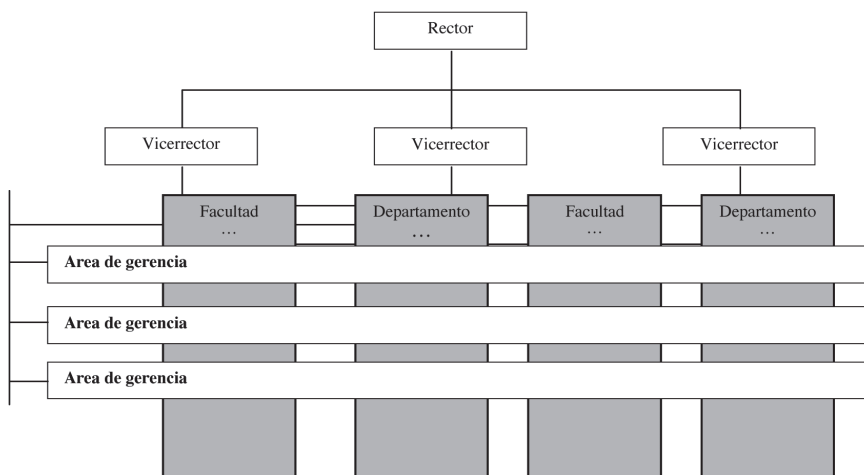
Las estructuras unitarias en comparación con las estructuras duales se refieren a la manera en la cual se organizan las funciones y la toma de decisiones en las áreas académica y administrativa. En el contexto de las reformas actuales, se tiende a

considerar que las estructuras de toma de decisiones «en competencia» se han de evitar para dar lugar a estructuras integradas capaces de generar procesos de decisión más transparentes, racionalizados y orientados a la rendición de cuentas.

La estructura dual se caracteriza por la existencia de dos jerarquías, una académica y otra administrativa, e implica la separación entre los actores y los cuerpos responsables de los aspectos administrativos y los académicos. En este escenario pueden aparecer conflictos entre los órganos de toma de decisión.

En relación a este dilema, Pedró (2004) identifica que en España se ha polarizado el poder en torno a dos focos diferenciados: por un lado la línea académica de facultades y departamentos (academia) y, por otro, el personal de administración y servicios (gerencia). Esto ha supuesto la generalización de las estructuras matriciales de tipo permanente (Mintzberg, 2003). Castro y Tomàs (2010) representan este diseño organizativo tal y como marca el Esquema I:

ESQUEMA I. Estructura matricial permanente de la universidad



Podemos sistematizar que en el sistema de gobierno de las universidades españolas se da, tal como se observa en el esquema, la cohabitación entre una línea académica, que incluye al personal docente e investigador, y otra línea gerencial, que incorpora a todo el personal de apoyo, administración y servicios. Sobre esa estructura matricial aparece una superestructura de tipo funcional o departamental con funciones y competencias globales en toda la institución.

## El dilema entre la influencia interna y externa en la toma de decisiones

Las universidades han sido muchas veces criticadas por estar desconectadas de las realidades sociales, los cambios y las necesidades que tiene el contexto en el cual se encuentran (Amaral y Magalhães 2002; European Commission, 2006). Por otro lado, autores como Solé y Coll (1999) reclaman el papel de las universidades en el desarrollo regional. Este panorama ha ido acompañado por la tendencia de muchos países de organizar sus reformas hacia un modelo que transfiere el poder en la toma de decisiones desde los académicos hacia managers profesionales o *stakeholders* externos (Jongbloed et ál., 2008). Esta situación hace que el dilema más importante en el panorama de las reformas universitarias actuales es el que se refiere al balance entre los ejecutivos institucionales internos y externos (Larsen et ál., 2009). Esto se traduce en la práctica en el debate sobre las competencias que deben tener estos órganos de gobierno. En concreto, este dilema invita a reflexionar sobre preguntas como: ¿se necesita que los directivos sean seleccionados entre los profesionales o pueden ser académicos de otro contexto laboral?, ¿deberían los estudiantes estar incluidos en los órganos de gobierno de las universidades? y, si es así: ¿serían considerados miembros internos o externos? Estos interrogantes abren el debate sobre el tamaño y la composición de los órganos de gobierno respetando el equilibrio entre actores internos y externos (Woodfield y Kennie, 2007) y si la identidad de los miembros ha de estar influenciada por los antecedentes de estos (Whitchurch, 2006).

Las universidades españolas están sometidas a pocas influencias externas en el proceso de la toma de decisiones. Los grupos socialmente estratégicos están poco presentes en los órganos de gobierno. Solo existe un órgano colegiado de representación externa, el Consejo Social, que supervisa algunos aspectos de la gestión universitaria, especialmente en los temas económicos y de presupuestos. La mayor influencia a la que deben hacer frente las instituciones de educación superior es a la Administración pública de la que son claramente dependientes en sus recursos económicos y humanos.

En relación a su personal, cerca del 60% del profesorado a tiempo completo es funcionario de la Administración del estado. La figura del profesor-funcionario ha generado una estructura académica excesivamente rígida, incapaz de adaptarse a determinados cambios y sin necesidad de someterse a excesivas influencias de los *stakeholders* externos.

## El dilema entre la centralización y la descentralización de las universidades

El dilema que tiene mayores consecuencias sobre los cambios en las estructuras de gobierno universitario es el que se refiere a la distribución de la autoridad (Amaral y Magelhães, 2002) por ello, se advierte que pueden aparecer posibles tensiones al plantearse cambios en la distribución del poder (Taylor, 2006). La tendencia de las reformas de los últimos años se ha orientado a ofrecer más autoridad a aquellos que mejor dominan el campo de la gestión y los retos que éste implica. La consecuencia inmediata del aumento de la autonomía es la centralización del poder hacia las estructuras internas de la universidad (Meister-Scheytt, 2007).

Este dilema cuestiona sobre: ¿qué tipo de poder y en qué medida se ha de manifestar en los diferentes niveles organizativos?, ¿cómo accionan los mecanismos de aseguramiento de la calidad en las universidades?, ¿qué consecuencias se pueden esperar?, ¿quién decide sobre el plan estratégico de la universidad?

Clark (1998) y Taylor (2006) han dedicado estudios a este tema, y este último considera que uno de los mayores retos de las universidades actuales es equilibrar la toma de decisiones en temas centrales con responsabilidades más orientadas hacia la organización.

Actualmente la universidad española está aumentando cotas de autonomía en algunos ámbitos, sobre todo en el ámbito académico y en el diseño de planes de estudio de grado y postgrado, aunque tradicionalmente la autonomía es más formal que real, ya que la alta dependencia del estado ha obligado a cumplir con muchos requisitos burocráticos y a observar estrictos sistemas de control administrativo. Podemos considerar que la autonomía es muy escasa en áreas como la económico-financiera y la organizativa.

Además la estructura organizativa (véase Tabla I) diferencia entre órganos colegiados y unipersonales además de órganos generales (de alcance para toda la universidad) y órganos periféricos o territoriales (como facultades, centros y departamentos) (Castro y Tomàs, 2010).

Para Mora (2001) el sistema español se encuentra probablemente entre los más democráticos, mientras otros sistemas como el americano carecen de democracia según la opinión de Trow (1998) (citado por Mora, 2001). El debate continúa abierto ya que no solo se trata de decidir sobre la capacidad de decisión que se les otorga a las universidades, sino también cómo se distribuye el poder en su interior. Actualmente, se están probando nuevos sistemas de gobierno en los que las organizaciones territoriales (centros, facultades y departamentos) asumen responsabilidades que tradicionalmente asumían los órganos centrales.



**TABLA I.** Clasificación de los diferentes tipos de órganos de gestión

		Composición	
		Colegiados	Unipersonales
Ámbito de influencia	Generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejo Social</li> <li>• Consejo de Gobierno</li> <li>• Claustro</li> <li>• Junta Consultiva</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rector</li> <li>• Vicerrectores</li> <li>• Secretario General</li> <li>• Gerente</li> </ul>
	Periféricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Junta de Facultad/Escuela</li> <li>• Consejo de Departamento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Decano</li> <li>• Director de Escuela</li> <li>• Director de Departamento</li> </ul>

## Metodología

Nuestro estudio tiene como finalidad realizar un análisis de los retos a los cuales se enfrenta el sistema de gobierno de la universidad española en la actualidad. Específicamente, nos interesa analizar de qué manera se manifiestan los cuatro dilemas descritos para ofrecer pautas de actuación orientadas a adaptar la universidad a los requerimientos de la sociedad actual. Con el propósito de alcanzar nuestros objetivos, proponemos un estudio centrado en una metodología de corte cualitativo aplicándose la entrevista y el *focus group*.

La entrevista se aplicó a veintitrés informantes de cuatro universidades públicas: Universidad Autónoma de Barcelona, Universidad Pompeu Fabra, Universidad Politécnica de Cataluña y Universidad de Barcelona. La selección de la muestra se ha centrado en las universidades del área de Barcelona, además de por la facilidad en su acceso, por constituir, según De Miguel, Caïs y Vaquera (2001), un modelo de «universidad metropolitana» capaz de sintetizar las otras tipologías de universidad en España (uniprovinciales y gemelas). Además, el isomorfismo del propio sistema genera universidades de funcionamiento muy similar: idénticos órganos, composición, elección, problemáticas, etc. De igual forma, y en relación a su autonomía institucional, las universidades gozan de espacios de actuación más nominales que reales y el fuerte encorsetamiento legislativo no hace más que reproducir unas mismas pautas institucionales en los centros y departamentos.

Se han triangulado tres perfiles diferenciados de informantes: académicos que ejercen funciones de dirección en departamentos o facultades; expertos analistas del

gobierno y gestión de la educación superior y personal de administración y apoyo al académico-gestor. La muestra de informantes se estableció utilizando criterios no probabilísticos basados en su representatividad y utilizando el muestreo teórico de Flick (2004).

En el grupo focal de discusión participaron nueve académicos expertos en la temática de la dirección y gestión de instituciones de Educación Superior.

A cada uno de los dilemas analizados en el marco teórico le hemos asignado una serie de categorías de análisis a los cuales les corresponde una serie de códigos, tal como se puede observar en la Tabla II:

**TABLA II.** Categorías de análisis

Dilemas	Indicadores de análisis	Categorías	Códigos	Frecuencia	%
Dilema entre democracia representativa y eficacia organizativa	Rendición de cuentas	Tendencias empresariales	GECO	315	10,38%
			GEEM	416	13,71%
			GREN	122	4,02%
	Representación y órganos colegiados	Control democrático	COAD	197	6,49%
Dilema entre estructuras integradas y estructuras duales	Gestión integrada y gestión matricial	Control	COOC	259	8,53%
			CCOM	357	11,76%
	Diferencia entre cuerpo académico y administrativo	Estructura matricial	EMFU	288	9,49%
			EMDI	170	5,60%
Dilema entre la influencia interna y externa en la toma de decisiones	Gestión interna (profesorado) o gestión externa (administradores profesionales)	Profesionalización	GACA	285	9,39%
			GESP	265	8,73%
El dilema entre centralización y descentralización	Grado de descentralización	Autonomía	AUIM	250	8,24%
	Desconcentración, autonomía para ejercerla	Órganos periféricos y centralizados	AUAD	111	3,66%

## Resultados

Sobre el primer dilema encontramos diversidad de opinión entre los directivos en ejercicio y los expertos entrevistados. Mientras que los primeros consideran que el papel de control que ejercen los órganos colegiados es positivo y no resulta amenazante para su desempeño, los expertos defienden mayor autonomía para los directivos y un menor control por parte de órganos colegiados de representación estamental.

Los argumentos contra las nuevas tendencias en la gestión de tipo más empresarial (lo que nosotros hemos denominado anteriormente *new managerialism*) no se han hecho esperar: «falta de coherencia», «sistema de competencia mortal», o «modelo perverso» son algunos de los atributos que se han recopilado por parte de la comunidad académica.

Una universidad no es una empresa. Los criterios empresariales aplicados a la universidad pueden tener unos efectos muy catastróficos en muchos sentidos. La idea de competitividad ha de tener unas connotaciones muy diferentes si la aplicamos a la universidad pública. (Miguel, decano de facultad).

Por otro lado, los expertos consultados consideran que los órganos colegiados suponen un excesivo control sobre la labor de los mandos unipersonales y vierten críticas como la lentitud que adquieren algunos procedimientos, la gran cantidad de reuniones que implica, el exceso de burocracia y niveles de decisión o la necesidad de tener que convencer y explicar muy detalladamente los objetivos e intenciones ante todos los colegas, etc.

Yo pienso que hay que rendir cuentas y quien no cumpla con sus obligaciones que vaya a la cárcel. Es una barbaridad que para decidir cuatro temas se reúna a cincuenta personas en un consejo de departamento. (Ana, directora de departamento).

Por eso, los expertos defienden un modelo más empresarial que aumente la capacidad de actuación y la autonomía de gestión de los directivos universitarios. Aunque la autonomía debe ser controlada socialmente mediante mecanismos como la rendición de cuentas.

Creo que aquí hay una confusión del concepto democracia, es decir, yo estoy en contra de todos los sistemas de elección actual de las asambleas para temas

que no lo necesitan. Estamos gestionando cosas y para ello no se utilizan asambleas en ningún lugar del mundo que funcione bien; excepto en la universidad, aunque eso no tiene nada que ver con la democracia. Es decir, sí hay que rendir cuentas, pero eso no es lo mismo que gestionar. (Miguel, experto).

La rendición de cuentas es un sistema de evaluación de tipo social y externo con muy buena acogida tanto por los directivos como por los expertos entrevistados. Todos defienden que la responsable última de la labor de gestores y resultados institucionales es la sociedad y, muy especialmente en el sector público. Consideran que la rendición de cuentas debe establecerse como un sistema que garantice la transparencia, el control y la mejora, aunque demandan que se implemente de forma consensuada y poco burocratizada.

En el segundo dilema se constata que la diversificación de las líneas académica y administrativa en la estructura universitaria está bien valorada tanto por los expertos como por los directivos entrevistados. Consideran que eso permite diferenciar los papeles y evitar confusiones y conflictos entre los diferentes intereses de la gerencia y el cuerpo académico. Lo que sí apuntan los expertos es que, en el caso español, la estructura matricial o dual se aplica sabiendo que el profesorado asume temporalmente tareas de dirección y gestión, lo que puede confundir los límites entre ambos focos organizativos. Esa particularidad puede acarrear algunas dificultades como la transformación del cargo de dirección académica, que debería ser de corte eminentemente político y táctico, y convertirlo en un perfil más operativo y de gestión –en el sentido más procedimental del término–.

A veces te confunden con un gestor. Toda la Administración pública es burocrática porque has de hacer papeles y más papeles para cualquier cosa que hagas. A mí no me preocupa tanto la burocracia como tener que hacer tantos papeles que te impida hacer las cosas propias de una directora y que te encuentres que no tienes la agilidad suficiente para tomar decisiones y solucionar problemas concretos de tu facultad. (Nuria, directora de escuela universitaria).

Posiblemente sea la cuestión de la cohabitación entre el cuerpo académico y el de administración uno de los que mayor discrepancia ha generado entre los informantes entrevistados. Si bien la opinión de directivos y expertos es muy parecida, la discrepancia es diametral con el personal de servicios y administración. Uno de los expertos revelaba que:

Yo creo que no hay problemas de convivencia porque no hay convivencia. Son dos mundos absolutamente separados con dos lógicas distintas y con dos culturas muy diversas. Por lo menos en mi experiencia, en mi universidad ha sido muy difícil que colaboremos y ahora en este momento en el proceso de convergencia sí que se está intentando incorporar más al PAS a lo que son las problemáticas docentes. (Ginés, experto).

Por su parte, el PAS considera que la existencia del doble foco organizativo es saludable y beneficia a la institución.

Yo creo que la estructura (matricial) es absolutamente necesaria. Yo estoy absolutamente convencida de que la docencia e investigación, aunque los cargos académicos sean docentes, no podrían subsistir sin una estructura administrativa potente y fuerte. Y no me parece que sea un problema sino más bien al contrario. (Verónica, administradora de centro).

Los académicos en ejercicio de la dirección unipersonal universitaria consideran imprescindible la labor administrativa y de gestión que en la actualidad realiza el PAS. Entienden que la complejidad de la universidad requiere de un soporte administrativo que debe ser potente y profesionalizado, aunque al actual diseño matricial le achacan importantes desajustes que inciden en su acción directiva. En este análisis coinciden plenamente con los expertos entrevistados.

Se debe lograr un equilibrio entre las figuras de un gestor profesional y la labor de un profesor que hace de decano o director de departamento. Supondría diferenciar entre la dirección ideológica del decano y la gestión más operativa y técnica que debe delegarse en una gerencia competente. (Santiago, gerente).

Los directores entrevistados además se quejan de la falta de ascendente real que tienen sobre el PAS, en la medida que este posee su propia línea de dependencia jerárquica. Esto supone una cierta disfunción, ya que el personal de administración y servicios tiene una doble dependencia: por un lado tiene la dependencia de la gerencia (dependencia orgánica) y, por otro, del cargo académico que le puede llegar a indicar sobre el contenido de su trabajo (dependencia funcional).

No te lo sabría decir, pero yo creo que no soy su jefa. Seguramente yo soy su jefa funcional pero no orgánica, sino que dependen del administrador de centro. (Ana, directora de departamento).

La falta de posibilidades de dirigir de forma directa y efectiva al PAS supone, junto con el fuerte sentimiento corporativista de este, que a menudo ambos colectivos no converjan a la hora de definir sus objetivos y prioridades institucionales.

El PAS tiene una manera de funcionar, tiene sus derechos, sus propios intereses, sus necesidades que yo dudo que el decano entienda. Y al mismo tiempo dudo que el decano sepa gestionar desde lo administrativo. Se rigen por cánones diferentes. (Miguel, experto).

Los directivos entrevistados consideran que nunca nadie se ha encargado de unificar y llevar al máximo entendimiento al profesorado y al PAS. Representan mundos diferentes, dos colectivos de profesionales que trabajan en la misma institución. Las culturas de ambos colectivos son realmente dispares y el reto está en que se entiendan y que se retroalimenten para conseguir más efectividad y eficiencia.

Yo siempre he pensado que en el PAS como colectivo hay pocos que hagan este trabajo por vocación. Por tanto, ellos se están rigiendo por otros condicionantes y otras variables que vosotros los profesores, que lo hacéis por vocación. Pero también creo que se podría establecer mayor comprensión entre ambos mundos. (Rosa, administradora de centro).

Sobre el tercer dilema cabe destacar que la percepción sobre la posibilidad de que en el gobierno universitario participen agentes externos es muy dispar entre los diferentes colectivos entrevistados. Así, mientras el profesorado considera que la gestión es una función inherente a su desempeño profesional, los expertos abogan por la profesionalización de personal académico interno y el PAS por la incorporación de gestores externos al mundo universitario. Veámoslo por partes.

El profesorado que ejerce en la actualidad funciones directivas considera que el actual modelo es el más adecuado con las particularidades del sistema universitario español. Reconocen ciertas disfunciones en el modelo de asambleas representativas, e incluso algunos proponen ciertas reformas para su mejora, pero, globalmente se defiende de forma asertiva.

Yo pienso que las cosas están bien así. Porque a pesar de que hay cosas de gestión que han de estar en manos de técnicos, es muy importante que los profesores universitarios nos hagamos cargo de la gestión de nuestras cosas. No hay

ningún técnico que pueda hacerse cargo de cómo se gestiona la docencia, de qué líneas de docencia han de ser prioritarias o no, de cómo se han de enfocar los programas, etc. Un técnico puede gestionar cosas pero no puede gestionar las ideas y por tanto tiene que haber alguien que se cuide de la gestión de siempre. (José María, director de departamento).

Los expertos entrevistados se muestran abiertos a realizar importantes ajustes en el modelo actual. Reconocen los avances que en materia de participación y democratización supuso la LRU aunque consideran que el modelo que representa ya está agotado. Los principales argumentos son, por un lado, las disfunciones detectadas en el sistema vigente, especialmente el riesgo que supone una gestión endogámica a causa de la escasa presencia de agentes sociales externos. De hecho, los representantes sociales sólo participan en los Consejos Sociales; y por otro lado, la perspectiva internacional. Los sistemas universitarios más prestigiosos de Europa y del mundo presentan sistemas de gestión profesionalizada y externa. Por ello consideran que solo los académicos más preparados o con mayor prestigio deberían asumir funciones de gobierno y dirección tanto de órganos centrales como de facultades y departamentos. Sería una profesionalización interna de algunos académicos.

Podríamos pensar que los puestos de responsabilidad política de la universidad los ocupen profesores con un gran bagaje docente e investigador y que puedan hablar a todos de tú a tú, de igual a igual. Estos profesores se podrían especializar en su madurez profesional en temas de gestión para dirigir los centros y departamentos aunque la contrapartida es que se les debería reconocer y compensar de manera significativa, si no un profesor de prestigio no abandonaría su carrera investigadora y docente. (Amparo, experta).

El personal de servicios y administración opina que las universidades, como otras grandes instituciones sociales, deben gestionarse por profesionales no necesariamente del mundo académico. Es el colectivo que se muestra más disconforme con el actual modelo y el que plantea los cambios de mayor calado. Los argumentos esgrimidos apuntan a la falta de preparación con la que acceden los profesores a sus responsabilidades directivas, la rotación de los cargos académicos de dirección, que impide desarrollar decididamente determinadas políticas, la imposibilidad de iniciar determinadas acciones por parte del profesorado ante el temor de caer en la impopularidad entre sus propios colegas, etc.

Si queremos ir hacia una universidad más profesional y más competitiva, habría que decantarse por otro sistema más profesional. Porque el profesional si lo hace bien se puede quedar y si no pues lo puedes echar. La pega del profesor es que viene y se va y entonces no puedes actuar con total libertad. Un profesional, en cambio, tomará la decisión que le parezca más correcta en función de los objetivos que se hayan marcado por el propio departamento o por la propia facultad. Cuando la gestión es consensuada es más lenta y menos competitiva. (Santiago, gerente).

Sobre el cuarto dilema los entrevistados se muestran de acuerdo al afirmar que las funciones que le han venido siendo asignadas a los órganos territoriales (centros, facultades y departamentos) son de escasa trascendencia en el gobierno y política universitaria; además son funciones que no ejercen de manera exclusiva sino compartida y mediatizada por otros implicados u órganos colegiados. Se reconoce la libertad para que los órganos de gobierno de las unidades descentralizadas puedan fijar sus directrices más globales aunque supeditadas a las prioridades de los órganos generales de gobierno universitario. Igualmente, los recursos económicos que manejan son escasos y deben obedecer a determinadas prioridades prefijadas.

Yo me veo en la paradoja de que algunos profesores mueven por sus proyectos más dinero que el presupuesto de toda una facultad. En realidad hay poca autonomía, si es que no hay ninguna y como no tenemos dinero pues tampoco tenemos autonomía. Resumiendo, que si no puedes manejar presupuesto ni personal casi no te queda margen de maniobra para nada. (Rosa, decana).

Desde el punto de vista académico los entrevistados muestran un elevado índice de unanimidad al valorar el nivel de autonomía del que gozan los órganos de gestión unipersonal. Además los directores de departamento mantienen cierta autoridad en relación a determinados temas de personal, especialmente en lo concerniente a la contratación.

La autonomía interna aún se da de forma poco decidida y los órganos centrales son reticentes a desconcentrar el poder en las unidades organizativas periféricas como los departamentos o facultades. Esto lleva a reproducir las mismas dinámicas que se dan entre los departamentos y facultades con el gobierno general de la universidad, con las que se dan entre las universidades y las administraciones educativas. La consecuencia es una tensión constante entre la demanda de mayores espacios de decisión y la tendencia a mantener homeostáticamente la situación inicial.



La tendencia homogeneizadora es muy fuerte; es la tendencia natural de quien manda, poner órdenes, poner leyes, es decir, poner procedimientos que sean homogéneos. Por tanto es una tendencia difícil de romper, pero la verdad es que sí que se hacen acciones y se deciden políticas que quieren dejar que cada facultad en función de su idiosincrasia o de sus necesidades o de sus peculiaridades, sean diferentes. Se tiende hacia un mayor margen de maniobra todo y que la tendencia a homogeneizar es muy grande siempre; (Ginés, experto).

## Discusión y conclusiones

Los dilemas presentados y su contextualización en el ámbito universitario español son una muestra de la complejidad que encontramos en el sistema de gobierno en la educación superior actual. El problema del gobierno universitario quizás consiste, no necesariamente, en optar por uno u otro de los modelos sino en encontrar la mejor manera de organizar el servicio público, acercándolo a los retos que la sociedad actual le plantea.

Por un lado observamos que el sistema español es un modelo predominantemente colegial que atiende a los intereses generales, pero también a los de sus propios colectivos profesionales según señalan desde 1999 estudios de Perez y Peiró.

Los académicos se decantan por un sistema de gestión institucional altamente representativo y muy participativo, mientras que rechazan las diferentes formas de presión o control en cualquiera de sus manifestaciones informales. El apoyo de los órganos colegiados es bien recibido siempre y cuando hayan sido elegidos democráticamente respetando la representatividad estamental y se constituyan como órganos formales. También consideran que este sistema colegiado les somete a fuertes tensiones por parte de grupos de presión que actúan a través de micropolíticas forzando relaciones informales tanto en áreas económicas como académicas.

Los resultados de nuestra investigación sitúan a las universidades públicas españolas en un modelo que se describe como de autogestión y estamental formalmente compensado por una representación sociopolítica externa en el Consejo Social (Mintzberg, 1984; Vallés, 1996, y De Luxán, 1998).

Sin resolver este dilema, podemos hablar de una tendencia hacia una especie de hibridación, cuando las dimensiones democrática y de eficacia en la gestión institucional

existen de manera conjunta, pero con grandes contradicciones y tensiones entre ellos (Whitchurch, 2006). En las palabras de Prichard y Willmott (1997), las universidades son siempre «una mezcla de la organización de prácticas, que son históricamente resistentes a ser todo corazón derrocado por los nuevos gerentes». En esta situación, el nuevo director-académico puede ser considerado como mediador entre los distintos intereses (Larsen et ál., 2009) y como se muestra en Aasen y Stensaker (2007) el director académico parece desarrollar una identidad dual entre el ideal clásico de la gobernanza académica y el ideal de gestión moderna.

Pero la universidad cambia y los cambios en las relaciones de poder en la educación superior en relación a los órganos de gobierno y los *mánager* académicos se convierte en un aspecto profundo y real de la toma de decisiones (Lazerson, 2010). Aunque sea difícil en este momento identificar hacia donde se dirige el sistema de gobierno de las universidades españolas, es cierto que la gobernanza ha cambiado, y la continua transferencia de poder hacia órganos de gobierno continuará teniendo lugar. Esta tendencia se detecta también en otros sistemas universitarios teniendo como resultado la concentración del poder en manos de un número pequeño de personas que actúan de manera más eficiente y más eficaz y que se centra en criterios políticos y presupuestarios en la toma de decisiones (Lazerson, 2010). El corporativismo académico explica también por qué el modelo colegial es tan rígido, y se ajusta bastante a lo que Mintzberg denomina burocracia profesional, pues tras la reivindicación de que solo los afectados saben lo que hay que hacer se esconde con frecuencia la pura defensa de intereses.

En cuanto al segundo dilema, nuestros resultados coinciden, por un lado, con los de Pérez y Peiró (1999) cuando sostienen que la estructura matricial combina en términos de relativa independencia e igualdad los departamentos y los centros o facultades. Coinciden por otro lado con Castro y Tomàs (2010) cuando afirman que el doble foco organizativo en la universidad establece una diferenciación entre la línea académica y la gerencial. Por ello, sería más acertado apuntar que la estructura de la universidad española viene definida por una doble matriz: la que se establece entre centros y departamentos, y la que se establece entre la línea académica y la línea de gerencia. Esta doble matriz estaría supeditada a su vez a una estructura de tipo departamental que asumiría los aspectos generales de la universidad. Por lo que encontraríamos un tercer eje matriz entre los órganos periféricos y los órganos generales.

Este tipo de estructura del sistema de gobierno de las universidades españolas tiene sus pros y sus contras. Por un lado se considera una estructura que presenta una serie de ventajas dado que propone un modelo flexible que permite una reubicación

rápida de recursos y un uso compartido de recursos humanos. Sin embargo, para que este modelo tenga el éxito esperado, autores como Davies y Lawrence (1977) señalan requisitos como la creación de una cultura acorde con los objetivos, principios y funciones subyacentes a la estructura y al sistema planteados. De hecho, si no se logra la transformación cultural, el sistema matricial puede llegar a ser disfuncional.

En relación al tercer dilema analizado, podemos considerar que supone más interrogantes que puntos de consenso. Por lo menos en cuanto al sistema español hay una diversidad de opiniones sobre el modelo más adecuado aunque se reconoce que los últimos años han marcado cambios importantes hacia la mejora de la transparencia en la toma de decisiones a través de la incorporación de los «beneficiarios» externos en el gobierno universitario.

Al ponerse en manos de los académicos buena parte de las decisiones, confiando en su mejor conocimiento profesional de los temas docentes y de investigación, se corre el riesgo de que se dé al gobierno de las instituciones una orientación en la que predominen el punto de vista y los intereses corporativos de los profesores, en detrimento de la vocación de servicio público que debe prevalecer (Pérez y Peiró, 1999).

El dilema está lejos de ser resultado a nivel internacional, donde la combinación de actores externos de varios organismos de toma de decisiones en las instituciones de educación superior y de cultura interna, normas y tradiciones de la institución en particular, ha dado lugar a tensiones en los sistemas de gobernanza de las universidades en muchos países. Un número cada vez más grande de grupos de interés externos están directamente involucrados en la toma de decisiones intra-institucionales (Jongbloed et ál., 2008). En algunos países, los nuevos órganos de gobierno se han creado y comprenden solo miembros externos que representan la política exterior en general, o de otras instituciones de educación superior. En otros países, ha habido un aumento en el papel de los *stakeholders* externos sobre los grupos de interés internos, como es el caso de Finlandia o Suecia tal como explican Larsen et ál. (2009).

En todo caso, los análisis recientes en los países europeos ponen de manifiesto que los niveles de participación de los componentes internos ha disminuido, mientras que los *stakeholders* exteriores se han convertido en más visibles (véase, por ejemplo Stensaker, Enders y Boer, 2007; Santiago et ál., 2008 y Ferlie et ál., 2008).

La discusión sobre el cuarto dilema demuestra que en las universidades españolas hay poco acuerdo sobre el nivel de autonomía. Mientras se considera que el nivel de autonomía que tienen los órganos unipersonales es bastante elevado, los órganos centrales demuestran un índice relativamente bajo de confianza en cuanto a la posibilidad de desconcentrar el poder hacia las facultades o los departamentos. Las universidades

estudiadas representan el modelo general de la universidad española, de tradición napoleónica, donde los poderes públicos no han acertado a valorar la importancia clave que tenía el desarrollo eficaz de las dos nuevas instituciones (Consejos Sociales y Consejo de Universidades) según considera Montserrat (1998).

Concluyendo podemos considerar que el sistema actual de gobierno de las universidades se encuentra en un proceso de cambio. En esa línea de cambio nuestra investigación permitiría proponer una serie de consideraciones relativas a cada uno de los dilemas del gobierno universitario aquí abordados.

- Se debe superar el monopolio de concentrar el poder en manos de los propios académicos. De la misma manera que es un organismo externo el que valida los programas de grado y postgrados o acredita el currículo de los profesores, el sistema de gobierno debe abrirse a nuevas fórmulas como las que proponen Deem y Brehony (2005) en el *new managerialism*.
- Actualmente la estructura universitaria responde a tres focos diferenciados: la división entre centros y departamentos, la división entre academia y burocracia y la división entre órganos generales y órganos periféricos. Mantener esta triple lógica en la estructura es inviable y obliga a atomizar la toma de decisiones en innumerables órganos, lo que termina por diluir las responsabilidades entre unos y otros.
- Las cuotas de autonomía que ganan las universidades con respecto a la administración educativa no generaran diferenciación institucional si terminan por concentrarse en los órganos generales. La diferenciación y la adaptación a cada contexto debe hacerse a través de la desconcentración a las unidades periféricas representadas por los centros, departamentos e institutos.
- Se debe resituar la relación de la universidad con la sociedad, dándole a esta segunda una mayor representatividad y protagonismo en la vida universitaria. La rendición de cuentas debe convertirse en el principal sistema por el que los responsables universitarios expliquen los resultados y procesos generados por sus decisiones. La evaluación social o rendición de cuentas debería convertirse en el catalizador entre la autonomía universitaria, los *stakeholders* y los gestores universitarios.

## Referencias bibliográficas

- AASEN, P. & STENSAKER, B. (2007). Balancing Trust and Technology, Leadership Training in Higher Education. *International Journal of Educational Management*, 21(5), 417-433.
- AMARAL, A. Y MAGELHÃES, A. (2002). The Emergent Role of External Stakeholders. En A. AMARAL, G.A. JONES Y B. KARSETH (Eds.), *Governing Higher Education: National Perspectives on Institutional Governance* (pp. 1-23). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers
- BAIRD, J. (2007). Taking it on Board: Quality Audit Findings for Higher Education Governance. *Higher Education Research y Development*, 26(1), 101-115
- BOER, H.F. DE & STENSAKER, B. (2007). An Internal Representative System: the Democratic Vision. En P. MAASSEN Y J.P. OLSEN (Eds.), *University Dynamics and European Integration* (pp. 99-117). Dordrecht: Springer.
- CASTRO, D. Y TOMÁS, M. (2010). El desempeño de la dirección en la universidad: el caso de decanos y directores de departamento. *Educación XXI*, 13(2), 217-239.
- CLARK, B.R. (1998). *Creating Entrepreneurial Universities. Organizational Pathways of Transformation*. Oxford: Pergamon Press.
- DAVIS, S.M. & LAWRENCE, P.R. (1977). *Matrix*. Reading, MA: Addison-Wesley Publishing Company.
- DE LUXAN, J.M. (Ed.) (1998). *Política y Reforma Universitaria*, Barcelona: Cedecs.
- DE MIGUEL, J., CAÍÑ, J. Y VAQUERA, E. (2001) *Excelencia. Calidad de las universidades españolas*. Madrid: CIS.
- DEEM, R. & BREHONY, K. (2005). Management as Ideology: the Case of 'New Managerialism' in Higher Education. *Oxford Review of Education*, 31(2), 217-235.
- EUROPEAN COMMISSION (2001). *European Governance: a White Paper*. Brussels: Commission of the European Communities.
- (2006). *Delivering on the Modernisation Agenda for Universities: Education, Research and Innovation*. Brussels: Commission of the European Communities.
- EURYDICE (2009). *Two Decades of Reform in Higher Education in Europe: 1980 Onwards*, Brussels: Eurydice.
- FERLIE, E., MUSSELIN, C. & ANDRESANI, G. (2008). The Steering of Higher Education Systems: a Public Management Perspective. *Higher Education*, 56(3), 325-348.
- FLICK, U. (2004). *Introducción a la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.
- GOEDEGEBUURE, L. & HAYDEN, M. (2007). Overview: Governance in Higher Education- Concepts and Issues. *Higher Education Research and Development*, 26(1), 1-11.

- HARMAN, K. & TREADGOLD, E. (2007). Changing Patterns of Governance for Australian Universities. *Higher Education Research y Development*, 26(1), 13-29.
- JONGBLOED, B., ENDERS, J. & SALERNO, C. (2008). Higher Education and its Communities: Interconnections, Interdependencies and a Research Agenda. *Higher Education*, 56(3), 303-324.
- KOGAN, M. (1997). *University-State Relations: a Comparative Perspective*. Paper presented in the OCDE-IMHE Workshop. Helsinki.
- LARSEN, I.M, MAASSEN, P. & STENSAKER, B. (2009). Four Basic Dilemmas in University Governance Reform. *Higher Education Management and Policy*, 21(3) 41-58.
- LAZERSON, M. (2010). *Higher Education and the American Dream: Success and its Discontents*. Budapest: Central European University Press.
- MEISTER-SCHeyTT, C. (2007). Reinventing Governance: The Role of Boards of Governors in the New Austrian University. *Tertiary Education and Management*, 13(3), 247-261.
- MICHAVILA, F. Y EMBID, A. (2001). *Hacia una nueva universidad*. Tecnos: Madrid.
- MIDDLEHURST, R. (2004). Changing Internal Governance: a Discussion of Leadership Roles and Management Structures in UK Universities. *Higher Education Quarterly*, 58(4), 258-279.
- MINTZBERG, H. (1984). *La estructuración de las organizaciones*. Barcelona: Ariel.
- MONSERRAT, J. (1998). Los apoyos del sistema. En J.M<sup>a</sup> DE LUXÁN (Ed.). *Política y Reforma Universitaria* (pp. 191-198.). Barcelona: Cedecs.
- MORA RUIZ, J.G. (2000). El gobierno de las universidades: entre la autonomía y la eficacia. *International Seminar on University Governance and Management*. Barcelona: EAIR.
- (2001). Governance and Management in the New University. *Tertiary Education and Management*, 7(2), 95-110.
- NEAVE, G. (1998). The Evaluative State Re-Considered. *European Journal of Education*, 33, 265-284.
- PAUSITS, A. & PELLERT, A. (2009). The Winds of Change: Higher Education Management Programmes in Europe. *Higher Education in Europe*, 34(1), 39-49.
- PEDRÓ, F. (2004). *Fauna académica. La profesión docente en las universidades europeas*. Barcelona: Editorial UOC.
- PÉREZ, F. Y PEIRÓ, J.M. (1999). *El Sistema de Gobierno de la Universidad Española*. Madrid: Secretaría General del Consejo de Universidades.
- PRICHARD, C. & WILLMOTT, H. (1997). Just How Managed is the McUniversity? *Organisation Studies*, 18(3), 287-316.

- SANTIAGO, P., TREMBLAY, K., BASRI, E. & ARNAL, E. (2008). *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Paris: OECD.
- SOLÉ, F. Y COLL, J. (1999). The Responses of Higher Education Institutions to Global Challenge: Innovative Universities and Human Resources Development. *Higher Education in Europe*, 24(1), 67-79.
- SPORN, B. (2003). Management in Higher Education. Current Trends and Future Perspectives in European Colleges and Universities. En R. BEGG (Ed.), *The dialogue between Higher Education Research and Practice* (pp. 97-107). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- STENSAKER, B., ENDERS J. & DE BOER, H.F (2007). *Comparative Analysis, Final report of the project: the Extent and Impact of Governance Reform across Europe*. Brussels: European Commission.
- TAYLOR, J. (2006). «Big is Beautiful». Organizational Change in Universities in the United Kingdom: New Models of Institutional Management and the Changing Role of Academic Staff. *Higher Education in Europe*, 31(3), 251-273.
- TEJERINA, F. (1999). Alternativas y propuestas de Reforma de los órganos de gobierno de las universidades españolas. En SÁENZ DE MIERA, A. (Ed.), *Sistemas de gobierno de las universidades españolas: situación actual y perspectivas de futuro* (pp. 299-304). Madrid: Consejo de Universidades.
- TOMÁS, M. (Coord.) (2009). *La cultura innovadora de las universidades. Estudio de casos*. Barcelona: Octaedro.
- TROW, M. (1998). Governance in the University of California: The Transformation of Politics into Administration. *Higher Education Policy*, 11(2), 201-215.
- VALLES, J.M. (1996). Gobierno universitario: entre la autogestión estamental y la responsabilidad social. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 5-6, 59-67.
- WHITCHURCH, C. (2006). Who Do They Think They Are? The Changing Identities of Professional Administrators and Managers in UK Higher Education. *Journal of Higher Education Policy and Management*, 28(2), 159-171.
- WOODFIELD, S. Y KENNIE, T. (2007). Top Team Structures in UK Higher Education Institutions: Composition, Challenges, and Changes. *Tertiary Education and Management*, 13(4), 331-348.

**Dirección de contacto:** Diego Castro. Universidad Autónoma de Barcelona. Departamento de Pedagogía Aplicada. Barcelona, España. Campus de la UAB. 08193 Bellaterra. E-mail: diego.castro@uab.cat